

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

2ª edición

Dir.: Guillermo Juan Gómez

Ana Aguas Blasco
Darío Badules Iglesias
Andrea Castillo Olano
Adrián Gavín Lalaguna
Raquel Lacambra Orgillés
Jaime Magallón Salegui

Liber Alexis Martín
Lucía Molinos Rubio
Sergio Salinas Alcega
Jorge Sánchez Edo
Beatriz Setuáin Mendía



Guillermo Juan Gómez (dir.)

1ª edición. Zaragoza (España), 2024

Edita: Servicio de Publicaciones. Universidad de Zaragoza

ISBN: 978-84-10169-23-4



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

Este documento recoge por escrito las aportaciones orales realizadas en el marco del Programa de Recursos en Abierto con ID del Proyecto 4679 de la Convocatoria de Proyectos de Innovación Docente 2023/2024 del Vicerrectorado de Política Académica de la Universidad de Zaragoza. Estas intervenciones, en formato de podcast, se encuentran disponibles en abierto en las plataformas archive.org, iVoox y Spotify, así como en el curso de Moodle de la Universidad de Zaragoza “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho: reflexiones y visiones”.

Dirección: Guillermo JUAN GÓMEZ

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:

Ana AGUAS BLASCO
Darío BADULES IGLESIAS
Andrea CASTILLO OLANO
Adrián GAVÍN LALAGUNA
Raquel LACAMBRA ORGILLÉS
Jaime MAGALLÓN SALEGUI

Liber Alexis MARTÍN
Lucía MOLINOS RUBIO
Sergio SALINAS ALCEGA
Jorge SÁNCHEZ EDO
Beatriz SETUÁIN MENDIA

Participan en la financiación:

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.



Igualmente, también es parte del proyecto de I+D+i PID2021-124296NB-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ y por FEDER Una manera de hacer Europa.



Agradecimientos:

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



Instituto Universitario de Investigación
en Ciencias Ambientales de Aragón
de la Universidad de Zaragoza (IUCA)



ÍNDICE:

<i>Prólogo.....</i>	<i>4</i>
<i>El ODS 6. Acceso, preservación, cuidado y manejo del agua dulce: garantizar la disponibilidad del agua, su gestión sostenible y su saneamiento</i>	<i>8</i>
<i>El ODS 7: La Unión de la Energía y la Acción por el Clima: la estrategia energética europea. La fiscalidad de la energía en la Unión Europea.....</i>	<i>22</i>
<i>El nexo agua-energía-alimentación. Una visión transversal sobre los ODS 2, 6 y 7.....</i>	<i>38</i>
<i>El ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico</i>	<i>50</i>
<i>Los pasos de la Unión Europea para cumplir con el ODS 14: ¿suficientes o no tanto?.....</i>	<i>74</i>
<i>El acceso a la información ambiental en la consecución del ODS 16</i>	<i>88</i>
<i>Las finanzas sostenibles.....</i>	<i>103</i>
<i>El fenómeno de la litigación climática llega a los tribunales españoles ..</i>	<i>116</i>
<i>Los ODS 16 y 17 desde una perspectiva global: un análisis de su contribución al desarrollo sostenible</i>	<i>129</i>

Prólogo

Este documento recoge una transcripción ligeramente adaptada de las exposiciones y entrevistas grabadas en formato de *podcast* en el marco del Proyecto 4679 de la Convocatoria de Proyectos de Innovación Docente 2023/2024 (concretamente, de su Programa de Recursos en Abierto o PRAUZ) del Vicerrectorado de Política Académica de la Universidad de Zaragoza.

Los *podcast* han sido ideados como pequeñas píldoras divulgativas en las que los participantes del proyecto, en su mayoría Profesores/as e investigadores/as de la Universidad de Zaragoza, exponen sus reflexiones y visiones sobre la relación existente entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho. Se trata de la segunda edición de un proyecto que inspecciona las diversas formas en las que los instrumentos jurídicos pueden contribuir a lograr las metas impulsadas por los ODS, así como analizar su impacto en un mundo en constante interacción y globalización.

Como se podrá comprobar a continuación, los *podcast* están planteados como un híbrido entre lección magistral y diálogo, a modo de explicación que da lugar a un pequeño debate, pudiendo enmarcarlos, prácticamente, en el género de entrevista. La publicación de la presente obra y su puesta a disposición en abierto, para el disfrute de toda la sociedad, responde al objeto del mencionado Programa de Recursos en Abierto (PRAUZ). Para facilitar su acceso y difusión, a través de este documento se pretende proporcionar una versión escrita de estos *podcast*, que también pueden ser consultados en soporte de audio en diversas plataformas en abierto, como iVoox o Spotify.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados en el año 2015 en el seno de las Naciones Unidas, contemplan múltiples metas que nos permitan hacer de nuestro planeta un lugar mejor en el que vivir, desde una perspectiva ambiental, económica y humana. En este sentido, nuestra principal meta es señalar las principales dificultades y los obstáculos que se pueden encontrar en la implementación de cada uno de los ODS, así como las herramientas que ofrece el Derecho para su deseada consecución. El

ordenamiento jurídico español, europeo e internacional han experimentado importantes modificaciones para adaptarse a las metas establecidas en estos ODS, y ese proceso también es objeto de análisis en este proyecto.

Por último, me gustaría concluir esta breve introducción expresando mi agradecimiento a todas las personas que han hecho posible esta publicación. A los ponentes, su ilusión, esfuerzo y disponibilidad, tan difícil de encontrar en la labor investigadora, así como su voluntad de colaborar en la divulgación de temas que son de interés general. Quiero hacer especial mención a Adrián Gavín Lalaguna, investigador con grandes ideas y proyectos, que es el creador de esta iniciativa y el que nos embarcó a todos en esta aventura, y siempre ha prestado ayuda en la sombra, detrás de las cámaras (en este caso, de los micrófonos). También debo hacer extensible el agradecimiento a todos los miembros del Laboratorio de Medios Audiovisuales (SEMETA) de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Zaragoza, bajo la experta dirección de Eva Entrena Fernández, sin cuya inestimable ayuda y profesionalidad habría sido imposible llevar a cabo con éxito esta obra. A todos ellos, gracias por su aportar su grano de arena en la promoción del desarrollo sostenible.

Zaragoza, a 6 de junio de 2024

Guillermo Juan Gómez

Investigador en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Departamento de Derecho Público (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

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



El ODS 6. Acceso, preservación, cuidado y manejo del agua dulce: garantizar la disponibilidad del agua, su gestión sostenible y su saneamiento

Adrián GAVÍN LALAGUNA

Investigador en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Departamento de Derecho Público (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

Buenos días, queridos oyentes, y sed bienvenidos todos y todas a un nuevo episodio del podcast Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho: reflexiones y visiones. Mi nombre es Guillermo Juan y soy investigador del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza. Hoy, para dar el pistoletazo de salida a esta nueva temporada de los podcast, me acompaña Adrián Gavín, antiguo coordinador de este proyecto y creador de esta iniciativa, dirigida a construir puentes entre el desarrollo sostenible y la ciencia jurídica.

Adrián es investigador en mi misma área, Derecho Internacional Público, y miembro del grupo de investigación AGUDEMA: Agua, Derecho y Medio Ambiente, además de un gran amigo. Bienvenido, Adrián.

Hoy vamos a tratar un tema tan crucial como el agua como recurso y, principalmente, como elemento esencial para la vida del ser humano. Y para ello vamos a analizar las implicaciones del ODS 6, orientado a garantizar la disponibilidad del agua, su gestión sostenible y su

saneamiento. Adrián, ¿qué tenemos que saber acerca de este objetivo de desarrollo sostenible?

Antes de comenzar con el ODS 6, sí que quiero hacer una breve reflexión, y es que yo no voy a tratar el tema de que los ODS es algo obligatorio, el carácter vinculante o no de la resolución de las Naciones Unidas que los recoge, sino que más bien quiero hacer un llamamiento a que los ODS, al fin y al cabo, son unos Objetivos que se han trazado desde las Naciones Unidas para el bienestar de la humanidad. Estamos en un momento de mucha crispación política y a veces se utilizan los ODS como un arma arrojadiza entre unos y otros para señalarlos como una imposición de objetivos políticos y para nada. Lo que se recoge detrás de los ODS es la garantía y el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Hecha esta breve reflexión, sí que me voy a meter de lleno con el Objetivo 6, que es el encargado del acceso, preservación, cuidado y manejo del agua dulce. Recalco la cuestión del agua dulce porque el ODS-14 es el que se encarga del agua salada, del agua de los océanos y de los mares.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible número 6, relativo al agua dulce, lo debemos también de incardinar con otras iniciativas nacidas a nivel internacional para la preservación del recurso hídrico, como puede ser el Año Internacional del Saneamiento en el año 2008, o el Año Internacional de la Cooperación de la Esfera del Agua en el año 2013, o el Decenio Internacional para la Acción “El Agua Fuente de Vida” desde el año 2005 al año 2015. Estas son diferentes iniciativas que han ido en esa línea de la preservación del recurso hídrico. El ODS 6 tiene como nombre Agua Limpia y Saneamiento, y el mismo tiene como misión: garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

Como el resto de ODS tiene unas submetas, todas relacionadas para este fin de preservación y de garantía del recurso hídrico dulce, y se desgranar en: acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos; el acceso a servicios de saneamiento y higiene adecuados y equitativos; mejorar la calidad del agua; aumentar el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores; implementar la gestión integrada de los recursos hídricos

a todos los niveles; proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, y que o bien han sufrido algún daño o son potenciales víctimas de esos daños que puedan tener en su medio de vida y de desarrollo.

Este ODS, como el resto, también tiene varios problemas, y los más alarmantes son que, a pesar de los progresos, miles de millones de personas siguen sin tener acceso a agua potable, saneamiento e higiene. Para 2030, que es para cuando se deben de cumplir todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esto se debe de solucionar, y para ello se plantean las diferentes estrategias que este ODS tiene dentro de sí.

Hay algunos planos de acción prioritarios a nivel internacional para tratar de conseguir este Objetivo de Desarrollo Sostenible 6, y he hecho una selección más o menos breve, ni exhaustiva ni excluyente, de los que se deben de llevar a cabo.

El primero de ellos es el derecho humano al agua. Se trata de un derecho reconocido en varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y la última de ellas, y quizás la más importante, ha sido la Resolución 70/169 de 17 de diciembre de 2015, que establece que, en virtud del derecho humano al agua potable, toda persona sin discriminación tiene derecho a agua suficiente, salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico, y que, en virtud del derecho humano al saneamiento, toda persona sin discriminación tiene derecho al acceso, desde el punto de vista físico y económico, en todas las esferas de la vida, a un saneamiento que sea salubre, higiénico, seguro, social y culturalmente aceptable, y que proporcione intimidad y garantice la dignidad, al tiempo que reafirma que ambos derechos son componentes del derecho a un nivel de vida adecuado.

Aunque pueda sonar muy rimbombante esta definición, es algo bastante complicado de conseguir de manera efectiva, y ya no sólo pensando en la situación de España o de incluso, voy más allá, incluso de toda Europa, sino en los países que, desgraciadamente, tienen una situación económica y de desarrollo inferior, como pueden ser varias zonas de África, América o incluso Asia.

No obstante, en una de estas regiones, la latinoamericana, sí que se está “dando mucho bombo” al reconocimiento de este derecho humano al agua. Se está optando porque ese derecho humano al agua se recoja en las constituciones, por ejemplo, la de México de 1917 tras la reforma del 2011, la de Costa Rica en la reforma de 2020 o la de Bolivia en 2009, reconocen ese derecho humano al agua.

Otro de los planos de acción internacional es la seguridad hídrica. Este concepto es el que yo he trabajado más, y no deja de ser, una meta compleja y cargada de contenido. El profesor Sergio Salinas lo define muy bien como un concepto poliédrico y evolutivo.

¿Por qué? Porque dicho paradigma encierra diversos prismas de actuación con un contenido que cambia en cuanto a las necesidades que haya que responder en cada momento. En ese espíritu cambiante y amplio del paradigma de la seguridad hídrica, ha habido varios autores que han enunciado diferentes definiciones. No obstante, quizás a día de hoy la más utilizada, ya no sólo por la doctrina, sino también por otras organizaciones internacionales, es la definición que otorgó las Naciones Unidas en el año 2013, a raíz del trabajo de la fijación de estos ODS, que es que la seguridad hídrica se define como “la capacidad de una población para salvaguardar un acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para sostener los medios de vida, el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico, para asegurar la protección contra enfermedades y desastres relacionados con el agua y para preservar los ecosistemas en un clima de paz y estabilidad política”.

Si nos paramos a pensar en esta definición y en lo que entraña el ODS-6, vemos que en realidad lo que hay detrás del ODS-6 es la seguridad hídrica. Y esto es así porque la seguridad hídrica ha cogido un nuevo impulso a raíz de la fijación de este ODS-6. No obstante, para concretar un poco más cómo podemos llegar o aspirar a esa seguridad hídrica, el profesor Antonio Embid señaló en el año 2021, en una obra en la que se analizan varios de estos planos de la seguridad hídrica, que hay cinco condiciones imprescindibles para alcanzar esa seguridad hídrica, como son:

- Una legislación adecuada de aguas,
- Una planificación hidrológica reconocida por esa legislación de aguas que le otorga un papel concreto y esencial en lo que es la gestión del agua.
- Una estructura administrativa de gestión hídrica con el hábito territorial lo más aproximado posible a la cuenca hidrográfica en la que nos encontremos.
- Un registro de aguas actualizado que aglutine todos los derechos de titularidad, estoy pensando por ejemplo una concesión de aguas, una instalación privada, un campo de golf que necesite una reserva de agua importante para el riego.
- Y, por último, la gestión adecuada de aguas transfronterizas, que es lo que nos ocupa más al ámbito internacional en el que estamos tratando.

Otro de esos planos a nivel internacional y relacionado estrechamente con esto son los acuerdos operacionales. Estos acuerdos operacionales al fin y al cabo tienen una submeta específica del ODS-6, la 6.5 que trata de fomentar estos acuerdos operacionales, estos arreglos operacionales o acuerdos operacionales y que en realidad lo que viene siendo son los tradicionales tratados que pueden ser bilaterales o multilaterales, dependiendo de por cuántos países discorra el agua en cuestión. ¿Esto qué viene a ser? Pues ni más ni menos lo que les comentaba, esos tratados o esas normas que van a regular cómo se va a gestionar un recurso hídrico compartido entre dos o más estados.

El marco en el que se deben de desarrollar esos arreglos operacionales lo van a marcar, evidentemente como no puede ser de otra manera, los estados implicados. No obstante, tenemos dos normativas a nivel internacional que desganan los principales principios rectores: el Convenio de las Naciones Unidas sobre los cursos de aguas internacionales de 1997 (la conocida como la Convención de Nueva York) y el Convenio sobre la protección y utilización

de los cursos de aguas transfronterizas y de los lagos internacionales de 1992 (el denominado Convenio de Helsinki). Enuncian los principios generales básicos del derecho de aguas como son: el fomento de la cooperación, el uso equitativo y razonable del agua, intercambio de información, etc. En definitiva, normas que provienen del derecho consuetudinario, es decir, de la práctica común de los estados, pero con valor de norma jurídica vinculante y adecuada a unos parámetros internacionales y comunes para todos los Estados firmantes.

Y, por último, el último de los grandes planos en los que creo que se debe de incidir a nivel internacional, sobre todo, es la participación. Y participación a todos los niveles. Sí que es verdad que estamos hablando principalmente de cooperación jurídica internacional, pero también una participación a todos los niveles quiere decir que de manera interna de los Estados participen todos: empresas, administraciones públicas, comunidades locales, absolutamente todos.

Por ejemplo, sirve como modelo lo que tenemos aquí en España, las confederaciones hidrográficas, en las que participan todos. Participan las empresas, administraciones y hasta los niveles más bajos como pueden ser las comunidades de regantes. Pues bien, hay que ampliar esa participación, llevarla a todos los niveles y a todos los rincones del mundo.

Sí que es verdad que también tenemos la normativa internacional que fomenta la participación en cuestiones medioambientales. Aquí, por ejemplo, me estoy refiriendo al Convenio sobre el acceso a la información y la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia del medioambiente, el Convenio hecho en Aarhus el 25 de julio de 1998. Sí que es verdad que tiene el ámbito restringido un poco más a lo que es y ya que se hizo en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa.

Y, por otra parte, su hermano o su gemelo es el Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos medioambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú

(Costa Rica) el 4 de marzo de 2018, que también está circunscrito a esa región, a Latinoamérica y al Caribe.

Estos serían pues los principales planos principales de actuación.

No obstante, por dar algún dato sobre la situación del ODS-6 el 74% de la población mundial actualmente disfruta de servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos. No obstante, la otra cara de la moneda es que más de 2.000 millones de personas en el mundo no tienen abastecimiento de agua potable y segura. Y casi 3.600 millones no pueden utilizar, porque no los tienen, servicios de saneamiento seguros y carecen de servicios de higiene básica. Estos son algunos datos a los que se añadiría, que el 58% de cuencas transfronterizas tienen arreglos operacionales o acuerdos operacionales.

Vamos en la buena dirección, hay unos planos de acción los cuales tenemos que llevar a cabo y que reaccionar y actuar, pero queda mucho, mucho por hacer. No obstante, aún tenemos plazo, hasta el 2030 estos ODS van a seguir activos. Intuyo, porque ya venimos de los Objetivos del Milenio, que después de los Objetivos de Desarrollo Sostenible vendrán otros Objetivos que recojan el guante y que vayan un poco más allá. No obstante, el agua es vital para el desarrollo humano y cuanto antes podamos alcanzar los objetivos que se marcan, sobre todo ese desarrollo, ese acceso al agua potable y al saneamiento, antes podremos estar más satisfechos como sociedad global y tendremos que lamentar menos muertes por algo que se puede evitar fácilmente.

Bueno, pues ha sido una exposición muy clarificadora, muy estructurada y yo creo que entrar en múltiples aspectos de interés que salpican, nunca mejor dicho, al agua dulce, nos ha permitido acercarnos a temas como el saneamiento de las aguas, la gestión compartida del recurso, cuando tiene carácter transfronterizo, o enseñarnos que el agua tiene una importancia tal que se ha elevado incluso a la categoría de derecho humano.

Bueno, si te parece bien, Adrián, me gustaría profundizar en alguna cuestión acerca de lo que has mencionado. En primer lugar, como has

señalado en tu intervención, los instrumentos que elevan el derecho al agua a la categoría de derecho humano no tienen obligatoriedad jurídica para los estados. Se trata de lo que podríamos denominar instrumentos de *soft law*.

En este sentido, ¿cuál sería el camino a seguir para lograr que este derecho al agua adquiriera un carácter realmente vinculante para los estados y así garantizar que estos luchan por su consecución?

Es una cuestión muy compleja porque no podemos otorgar una receta mágica que valga para todos igual. En las cuestiones del agua, aunque hablemos del ámbito internacional, el derecho internacional del agua, etc., hay algunas cuestiones que tenemos que ir al caso concreto. Esta no deja de ser una de ellas y sí que es verdad que, el derecho humano al agua existe y se debe garantizar.

Pero no podemos decir ¿Este es el camino correcto o este es el camino no correcto? ¿Por qué? Porque, por ejemplo, aquí en Europa no tenemos un reconocimiento legal o *de facto* como tal un reconocimiento al derecho humano al agua, pero sí que es verdad que todos y cada uno de nosotros podemos ejercer ese derecho de una manera incontestable. Lo tenemos más fácil que en otras zonas del mundo para el ejercicio efectivo de ese derecho humano.

En cambio, por ejemplo, en los estados latinoamericanos en los que se está optando por el reconocimiento a nivel constitucional, antes he nombrado la constitución de México, de Bolivia, Costa Rica. ¿Qué es lo que ocurre aquí? Que, si bien sí que se han reconocido en sus constituciones el derecho humano al agua, no vale con eso.

Respecto a los derechos humanos no vale con defenderlos, sino que hay que garantizar su ejercicio. Y para ello lo que sí que es necesario, es que además de su garantía o de su proclamación solemne, lo que debemos de hacer es establecer planes, programas, o la forma jurídica a la que le quieran dar, para garantizar que el acceso al agua en una calidad óptima y una cantidad suficiente para el desarrollo de cualquier persona.

Por ejemplo, y por dar un par de datos: México tiene garantizado a nivel constitucional, como les decía, el derecho humano al agua. En cambio, estamos ahora mismo en un 80% de personas que acceden al agua potable, es decir, aunque sea reconocido constitucionalmente, hay un 20% de la población que todavía no tiene acceso al agua potable. En Bolivia igual se hace incluso aún más lejano, a pesar de que también sea uno de los estados latinoamericanos que tiene reconocido el derecho humano al agua, pues ahí igual estamos hablando de un 70-75% de personas que acceden al agua potable. En cuanto a saneamiento, la cifra baja bastante, porque en Bolivia, por ejemplo, estamos hablando de un 58% de personas que tienen servicios de saneamiento.

Por tanto, y en definitiva, ¿podemos hacer manifestaciones del reconocimiento del derecho humano al agua, ya sea vía constitucionales, ya sea añadiéndolos a instrumentos de derechos humanos que podamos tener (por ejemplo, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos? Lo podemos hacer. Lo que pasa es que ya no vale solo con reconocerlos en el papel, sino que se debe garantizar y se debe llevar a cabo todas las medidas necesarias para su efectivo ejercicio, entre ellas como no destacar el necesario e imprescindible desarrollo de una infraestructura segura y que garantice ese derecho humano al agua.

Vale, parece una cuestión bastante compleja y por lo que dices una cosa es el instrumento formal en el que se recoja y otra cosa más allá la acción que podamos llevar a cabo materialmente. Bueno, en segundo lugar, el concepto de seguridad hídrica que has mencionado, me parece muy interesante especialmente como herramienta esencial que la podemos considerar para conseguir este ODS-6.

La definición que has aportado de Naciones Unidas la describe como esa capacidad de una población para salvaguardar un acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para sostener los medios de vida, el bienestar humano, el desarrollo económico, etc. Bueno, no voy a repetir toda la definición, pero sí que me gustaría remarcar que hay una serie de conceptos, esto que he querido incidir un

poco de adecuadas, aceptable. Bueno, podemos decir que son conceptos que deberíamos concretar un poco más para saber cuándo podemos considerar alcanzado este objetivo de seguridad hídrica.

¿Cuándo se entiende que esta cantidad es adecuada o la calidad aceptable, por ejemplo?

Te respondería con otra pregunta, ¿una cantidad adecuada o calidad aceptable dónde? ¿Y por qué te digo esto? Pues porque, por ejemplo, en cuanto a la cantidad, y por traer un ejemplo claro, aquí en España, en febrero de este año 2024, la situación de sequía se agudizó en la comunidad autónoma de Cataluña y se decretó la emergencia por esta cuestión, por la cuestión de la sequía. Y ese decreto de esa emergencia llevó a que se decretase un límite de 200 litros de agua por persona por día. Es decir, aquí en España lo podemos tomar como valor de referencia de cantidad adecuada que estaríamos utilizando diariamente, unos 200 litros de agua.

¿Qué pasa? Que, en otros puntos geográficos de nuestro planeta, la situación es muy diferente. Y, por ejemplo, en Sudáfrica, en Johannesburgo, el otro día veía un informe que decía que diariamente una persona tiene 25 litros de agua por persona y por día. Es decir, pasar de 200 litros de agua por persona y por día (en España) a 25 litros por persona y por día (en Sudáfrica), la diferencia es muy importante.

A nivel internacional no hay ningún límite ni ninguna cantidad de mínimos. Y aquí también es verdad que influye mucho la denominada huella hídrica. ¿Esto qué es? Un indicador del uso de agua dulce que hace referencia tanto al uso directo como al indirecto por parte de un consumidor o un productor.

Es decir, ya no solo estamos incluyendo ahí el consumo individual o el agua que utilizamos para la higiene diaria, sino que también estamos metiendo en esa huella hídrica desde el agua que necesitamos para producir la ropa que llevamos, el agua que se consume en el trabajo que desempeñamos, el agua del limpiado de calles, el agua de toda la industria, de las cosas que utilizamos diariamente.

A lo que voy es que decretar una cantidad mínima es algo muy complejo y máxime cuando estamos también en algunas zonas en el denominado estrés hídrico. ¿Esto qué es? Cuando la demanda de agua es más alta que la cantidad disponible durante un periodo determinado.

Entonces, esto de la cantidad adecuada responde más bien al llamamiento que se hace general a no desperdiciar el agua o no acaparar toda. Es decir, que hay una cooperación también internacional a la hora de maximizar el uso que se le puede dar al agua.

Y en cuanto a la calidad, tampoco tenemos una norma vinculante a nivel internacional que establezca cuál es la calidad adecuada o la calidad aceptable de manera uniforme para todos. Sí que tenemos una guía de la Organización Mundial de la Salud dentro de la esfera de familias de Agencias de las Naciones Unidas que sí que establece unos parámetros óptimos pero que no es vinculante.

Debemos ir al plano nacional o al plano regional para ver si hay alguna norma vinculante. ¿Por qué recalco esto del plano regional? Porque en el caso de Europa, de la Unión Europea, sí que tenemos una Directiva para todos los Estados. La actualmente vigente es de 2020, la 2184 de 16 de diciembre de 2020, que es relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. Y ésta sí que establece unos parámetros obligatorios de la calidad adecuada del agua. No obstante, esto también depende mucho del sitio en el que nos encontremos, porque la calidad de agua varía de unas zonas a otras, también de la dureza del agua y de diferentes consideraciones que debemos de ver en el caso concreto.

Por tanto, en definitiva, la cantidad no se puede establecer un mínimo, la calidad sí, aunque no es vinculante, y por tanto debemos estar tanto en uno como en otro caso a la situación concreta y al lugar geográfico concreto.

Bueno, pues en último lugar, querría decir que gracias a tu intervención he sido más consciente de la relevancia que tiene que existan acuerdos o arreglos operacionales, estos que has mencionado

como instrumento esencial para una gestión integral del agua, dado que existen numerosas cuencas transfronterizas en las que esto es necesario.

No obstante, poco más de la mitad de las mismas cuentan con un arreglo operacional. ¿Podrías ponernos algún ejemplo que consideres paradigmático, que pueda ser susceptible también de ser utilizado para regular otras cuencas en las que no exista este tipo de acuerdos?

Antes de hablar de unos casos concretos, me gustaría señalar que a raíz del ODS-6, uno de los trabajos que se hizo es establecer una metodología de monitoreo del mismo. La meta 5 del ODS-6, va encaminada a fomentar la conclusión de los arreglos operacionales. En esa metodología se establece que esos acuerdos o arreglos operacionales deben de contener sí o sí cuatro puntos concretos e imprescindibles para hablar efectivamente de un acuerdo o arreglo operacional. Estos son:

- La existencia de un órgano o mecanismo conjunto o comisión para la cooperación transfronteriza, lo que podría ser por ejemplo un organismo de cuenca, que son los que más conocemos aquí, tanto en España como en Europa.
- La existencia de comunicaciones formales periódicas entre todos los estados ribereños en forma de reuniones o evidentemente en la transmisión de informaciones que sean relevantes en cuanto al recurso hídrico compartido.
- La existencia de uno o varios planes de gestión del agua conjuntos o coordinados con sus objetivos comunes.
- Y, por último, el intercambio regular de datos e información entre todos los estados ribereños.

Estos cuatro puntos son necesarios e imprescindibles para hablar de un efectivo acuerdo o arreglo operacional si tenemos en cuenta esa metodología del ODS 6.

En cuanto a ejemplos concretos, voy a exponer dos muy concretos. Uno está aquí en Europa, es el acuerdo que regula el río Danubio, que pasa por 10 países, Alemania, Austria, Eslovaquia, Hungría, Croacia, Serbia, Rumanía, Bulgaria, Moldavia y Ucrania. ¿Y por qué traigo este acuerdo, este convenio? Porque, aunque sí que es verdad que la actual regulación es más o menos reciente (Convenio sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio de 1994, en vigor desde el 1998), la realidad es que es un río en el que hay una cooperación internacional desde el año 1856. Estamos hablando de una de las primeras cooperaciones, una de las primeras organizaciones internacionales de la historia del mundo y por tanto como tiene una cooperación bastante ya trabajada pues evidentemente es un ejemplo para absolutamente todos.

Y el otro ejemplo que traigo también es el del Acuífero Guaraní, por tratarse de un agua subterránea que también, aunque son invisibles las debemos de tener muy muy presentes porque son reservas de agua muy importantes. El Acuífero Guaraní se encuentra entre los estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este acuerdo es más reciente, está suscrito en el año 2010 aunque en vigor desde el año 2020.

Tanto uno como otro ejemplo sí tienen esos cuatro ámbitos que antes nombraba, hay un órgano de cooperación conjunta, hay una obligación de unas comunicaciones formales periódicas con unas reuniones necesarias entre todos los estados, hay una obligación de que existan planes de gestión de agua conjunta y hay intercambio de información entre los ribereños.

Tanto en el Danubio como en el Acuífero Guaraní debe de haber una coordinación y una cooperación en cuanto a la gestión y al uso del agua y hay un intercambio regular de datos e información entre todos los países. Ello no significa no haya habido problemas o haya conflictos entre los países, porque los hay. No obstante, tienen un órgano donde se pueden resolver los conflictos que se puedan dar y por tanto se pone de relieve una vez más que la cooperación en materia de agua dulce es necesaria e imprescindible en el ámbito internacional y en esa línea va el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6.

Muy bien, pues yo creo que después de esta intervención tan completa, nuestros oyentes y la verdad es que también yo mismo tenemos una idea mucho más clara de en qué consiste este Objetivo de Desarrollo Sostenible número 6, qué instrumentos hemos creado hasta ahora para su consecución y sobre todo el camino bastante largo que queda por recorrer.

Pues muchas gracias por venir al podcast a arrojar algo de luz sobre este tema y ya sabes, Adrián, cuando quieras, esta es tu casa. Ha sido un placer contar contigo en este episodio hoy.

El ODS 7: La Unión de la Energía y la Acción por el Clima: la estrategia energética europea. La fiscalidad de la energía en la Unión Europea

Raquel LACAMBRA ORGILLÉS

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Financiero y Tributario

Departamento de Derecho de la Empresa (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

Lucía MOLINOS RUBIO

Profesora Contratada Doctora de Derecho Financiero y Tributario

Departamento de Derecho de la Empresa (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

Buenos días, queridos oyentes, y sed bienvenidos todos y todas a un nuevo episodio del podcast: *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho: reflexiones y visiones*. Mi nombre es Guillermo Juan, soy investigador del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza, y hoy me acompañan Raquel Lacambra y Lucía Molinos, dos compañeras, profesoras en el Área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Zaragoza, que han investigado ampliamente la relación

entre el medio ambiente y el Derecho tributario y cuentan con una importante trayectoria académica y profesional. Ambas son investigadoras del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales de Aragón y miembros del Grupo de Investigación Agudema: Agua, Derecho y Medio Ambiente.

Bienvenida, Lucía.

Muchas gracias, Guillermo.

Bienvenida, Raquel.

Buenos días, muchas gracias.

Por lo que tengo entendido, vais a ilustrarnos sobre un tema tan importante como la fiscalidad de la energía en el ámbito europeo, en el marco del ODS 7, que es relativo a estos temas, y con este título tan sugerente de la Unión de la energía y la acción por el clima.

Además, la política energética es un tema muy candente en el panorama europeo, condicionado por esta ausencia de autonomía estratégica en el sector energético y la inflación generada principalmente por la invasión rusa a Ucrania. Hoy vamos a analizar numerosas cuestiones relacionadas con este ámbito que nos van a proporcionar una base fundamental para comprender la situación de la Unión Europea en relación con la energía y con el Derecho tributario. Así que allá vamos.

Por favor, Raquel, Lucía, ¿qué nos podéis contar sobre el ODS 7 y la actuación de la Unión Europea en este sentido?

Bueno, sabemos que el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 7 es el que garantiza el acceso universal a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna. Y es verdad que este tema ya desde hace mucho tiempo tiene su trascendencia a nivel internacional.

Los motivos no parece difícil entenderlos. Es un recurso imprescindible en nuestra vida diaria y, por lo tanto, se debe asegurar su permanente abastecimiento siendo conscientes de que la principal fuente de energía que ahora se está utilizando, que son los combustibles fósiles, son materias primas que pueden terminar extinguiéndose. Y que además estas fuentes de energía tradicionales han contribuido en cotas elevadas a provocar el mayor problema existente en materia medioambiental como es el cambio climático.

Por otro lado, hemos tenido una inflación importante con un drástico incremento de los precios de electricidad y gas que alcanzaron máximos históricos en el año 2022. Por lo tanto, es claro que es una cuestión prioritaria a nivel político, social y económico. Es verdad que el análisis y el debate se está haciendo bajo el prisma medioambiental y de tal forma que la energía ha sido objeto de tratamiento en todos los foros sobre el clima.

En la última cumbre celebrada en Dubái, más de 130 gobiernos nacionales, incluida la Unión Europea, consensuaron trabajar juntos para reducir las emisiones mundiales en un 43% para 2030 y en un 60% hasta 2035. Todo ello evidentemente con relación a los niveles de 2019. También se está planteando alcanzar el cero emisiones netas para 2050.

Todo ello supuso o implicó acordar que se iba a triplicar la capacidad instalada de energía renovable en el mundo hasta al menos 11.000 gigavatios y duplicar la tasa media anual mundial de eficiencia energética para 2030. Todos sabemos que la solución climática se ha focalizado en un modelo basado en la neutralidad de emisiones en carbono, como estaba planteando, y que pretende conseguirse con ahorro energético y la electrificación de todos los sectores mediante el uso intensivo de las energías o de las fuentes de energía renovable. En todo este contexto, la Unión Europea se ha convertido en el gran impulsor mundial del objetivo de una energía limpia, asequible y además combatiendo la pobreza energética.

Bien, hay que reconocer que la incursión europea en materia de energía, y no nos engañemos, siempre ha estado mayormente centrada en la

consecución de un mercado interior de la electricidad, con normas comunes que lo que han tratado es liberalizar este mercado. De hecho, si constatamos la evolución normativa de la Unión Europea en materia de energía, con los llamados cuatro paquetes legislativos, hay que decir que es verdad que no se ha obviado la mención a las implicaciones ambientales, pero no ha sido hasta el tercer paquete energético cuando se han sentado las bases de esa integración entre política energética y política climática, y que han terminado por consolidar en el cuarto paquete de invierno. En este ya sí que se plantea un sólido marco de actuación alrededor de lo que tú planteabas, Guillermo, al inicio, la Unión de la energía y el clima, con una ambiciosa agenda de descarbonización, se incluyen nuevos objetivos para 2030 en materia de eficiencia energética, despliegue o absoluta extensión de la energía renovable, pero ya bajo la imposición de una gobernanza común.

Es verdad que el resultado legislativo de esta última etapa, que está ahora vigente, son reformas que en definitiva promovió el Pacto Verde Europeo unos años antes, y fundamentalmente ha impulsado la última crisis energética. Bien, este resultado legislativo al que me estoy refiriendo puede dividirse o puede verse claramente en dos bloques diferenciados. Por un lado, una normativa que se centra mucho más en aspectos climáticos, y otro bloque en el que van predominando más cuestiones energéticas, y pueden ser relativas al sector eléctrico, propiamente a la energía renovable o incluso la fiscalidad.

Bueno, pero teniendo en cuenta que ambos ámbitos están absolutamente vinculados, y podríamos decir casi refundidos en algunos elementos, y también en el plano legislativo, se puede decir que actualmente no se pueden cumplir los objetivos climáticos sin secundar los fines en materia energética, y por lo tanto, no se puede desligar la aplicación de ambas regulaciones. Bueno, en cualquier caso, la simbiosis a este binomio que estoy planteando, clima-energía, se produce realmente con la aprobación del Reglamento en 2018 de la gobernanza de esa Unión de la energía y de la acción climática.

Y es en esta norma cuando se aplican ya las cinco dimensiones que está encerrando o que encierran esta Unión de la energía. La seguridad energética, por un lado, por supuesto el mercado interior de la energía, la eficiencia energética, la descarbonización, y por último la investigación, innovación y competitividad. Bien, se va a imponer un sistema de gobernanza sostenido en la necesidad de planificación.

Los Estados miembros van a tener que aprobar estrategias a largo plazo y planes nacionales sobre integración de energía y clima que abarquen periodos decenales. Y posteriormente, su seguimiento va a ser refrendado por la Comisión. Bueno, se ha hablado de dos bloques diferenciados de normativa.

El bloque que es más ambiental va a ser la Ley Europea del Clima. La ley que entró en vigor el 29 de julio de 2021 y que ha convertido en un objetivo vinculante tanto la neutralidad climática para 2050 como la reducción de las emisiones netas en al menos un 55% para 2030.

Bueno, esta ley abunda en las líneas genéricas o en las grandes propuestas: el uso generalizado de energía renovable, nuevamente la búsqueda de un mercado interior de la energía que funcione correctamente, mejorar la eficiencia, reducir la pobreza energética, la transformación digital, la innovación tecnológica. Y sigue la misma línea, es decir, remitirse a la planificación nacional para adoptar las medidas concretas y efectivas. Hay una obligación de rendición por parte de los Estados sobre cuáles van a ser sus avances o cuáles van siendo sus avances y ajustando las acciones a través de este tipo de planificación.

Bueno, los objetivos climáticos de esta Ley Europea del Clima ya habían sido anunciados en lo que antes me he referido, el Pacto Verde Europeo, en el que ahí es donde se diseñan las nuevas medidas políticas y jurídicas sobre clima, energía, transporte o fiscalidad. Se anuncia la reforma del régimen del comercio de los derechos de emisión, se garantiza una tarificación eficaz, la adopción de instrumentos financieros como el mecanismo de ajuste del carbono en frontera y se asienta lo que se llama el mecanismo para una

transición justa. Aquí también se introduce un principio, un mandato verde que es el de no ocasionar daños. Esto es importante, ¿por qué? Porque supone la exigencia a los Estados de una prueba y evaluación sobre los impactos que puedan ocasionar las medidas de transición ecológica.

Bueno, el otro bloque de normas o directrices más específicas del ámbito energético es mucho más profuso porque son muchas más las vertientes y los recursos que pueden verse afectadas, pero si nos detenemos concretamente en el sector eléctrico, cabe destacar dos normas aprobadas el mismo día. Por un lado el Reglamento 2019/943 y por otro la nueva Directiva de 2019/944.

Son normas comunes sobre el mercado de la electricidad. El primero fija el marco básico para garantizar los intercambios transfronterizos y lograr la integración de los mercados y aborda múltiples aspectos, también los precios de la electricidad que deben fijarse con criterios de mercado, de oferta y demanda. Y por otro lado la Directiva evidentemente desarrolla esta base común reglamentaria, pero armoniza cuestiones ya sobre generación, transporte, distribución, almacenamiento de energía y suministro de electricidad, así como cuestiones relativas a la protección de consumidores.

Aquí también sigue incidiendo en la libertad de fijación de precios por el suministrador, restringiendo la intervención pública a casos únicamente de pobreza energética o vulnerabilidad. Bueno, al margen de ello hay que decir también que se han aprobado unas últimas Directivas en razón al aumento y a la volatilidad de los precios que se produjeron con la última crisis energética y evidentemente con la necesidad de reducir la dependencia con terceros países y están pensando esencialmente en Rusia. Y es el caso de la Directiva 2023/1791 relativa a la eficiencia energética.

Bueno, aquí se recogen medidas armonizadoras para aplicar el principio de eficiencia energética, pero también se siguen poniendo nuevos objetivos vinculantes para reducir el consumo energético y en este caso buscando que ese consumo se reduzca en al menos un 11,7% en 2030 en comparación con

las previsiones de 2020. Bueno, esta contribución orientativa se encomienda a todos los Estados, es decir, la tienen que lograr los Estados, pero se tiene que comunicar a la Comisión, se tienen que facilitar los datos que pide la Directiva y que la Comisión tiene la potestad de ir corrigiendo en razón a las contribuciones que le hayan facilitado los Estados. Incluso no solamente les puede corregir sino que además la Comisión puede adoptar medidas adicionales en caso de que considere que los avances que están llevando a cabo los Estados miembros son insuficientes.

Y puede imponer a los Estados que considere poco contribuyentes el realizar una aportación financiera anual equivalente a las inversiones que considere necesarias para cumplir una trayectoria, una trayectoria indicada y plantear que esa aportación financiera se destine al Fondo Nacional de Eficiencia Energética u otro instrumento similar. ¿Y qué es este fondo? Pues este fondo es un fondo que se plantea la Directiva, un fondo que tienen que crear los Estados y que se tienen que nutrir con unos ingresos específicos, ingresos que procederían de las subastas de los derechos de emisión, pero realizadas en sectores determinados, la construcción y el transporte. Bien, la otra novedad destacable de estas últimas Directivas es la Directiva 2023/2413.

Es una Directiva que viene a modificar la anterior y relativa al fomento en el uso de la energía procedente. Incluye como aspecto más reseñable el incremento de la cuota de energía procedente de las fuentes renovables que tiene que ser de al menos un 42,5% del consumo final bruto de la energía de la Unión para 2030. Bueno, aquí se plantea este incremento de la cuota de energía, pero también una simplificación y acortamiento de los procedimientos administrativos en la concesión de autorizaciones para las plantas de energía renovable, sobre todo si están situadas en las zonas de aceleración renovable.

Y, evidentemente, no obvian aspectos que siguen todavía muy presentes, aunque no reforme como es el autoconsumo en electricidad, las comunidades de energía renovable y las ayudas financieras a la electricidad que proceda de fuentes renovables. Y con ello se reafirma la posibilidad de que los Estados miembros faciliten sistemas de apoyo a la electricidad procedente

de estas fuentes, evitando evidentemente distorsiones innecesarias y sobre todo también teniendo en cuenta los costes de tenerse que integrar en el sistema y de garantizar la estabilidad de las redes. Bueno, en relación a esto último, ya es lo último que quiero reseñar, hay que decir que la Comisión Europea el año anterior aprobó un paquete importante de medidas, es decir, si estamos hablando de las últimas directivas del 2023, pues en el año anterior, en el 2020, aprueba lo que hemos llamado la Acción Conjunta bajo la denominación Re-Power, y allí lo que se propone y diseña unas líneas de actuación, evidentemente para cumplir esos objetivos energéticos que ya pasan a ser vinculantes, pero dejando a los Estados miembros que asuman voluntariamente la estrategia y que adopten las medidas en consecuencia para lograr esos fines que sí que son obligatorios.

Y para el acometimiento de estas actuaciones, la Unión Europea pone al servicio de los Estados todos los instrumentos y mecanismos financieros que tiene a su alcance. Es decir, lo que se ha planteado en la Unión Europea es que es tan grave la crisis energética que se está sufriendo, que se ha sufrido y que seguimos incurso en ella, y hay una firme decisión de romper con esa dependencia al combustible ruso que provoca que la Unión Europea haya decidido poner a disposición de los Estados toda la batería de instrumentos y mecanismos que tiene establecidos dentro del sistema de financiación, pero de todas las políticas europeas. Es decir, se pone a disposición los fondos de la política de cohesión, es decir, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Agricultura y Desarrollo Rural, los procedentes de la Política Agraria Común, el Mecanismo Conectar Europa.

Todos los mecanismos se ponen al servicio de los países comunitarios que podrán trasvasar a su criterio estos recursos para promover e incentivar acciones acordes a los objetivos energéticos que se han convertido en prioritarios. Evidentemente, consideran que la principal fuente de financiación siguen siendo los planes de recuperación y resiliencia acompañados de un asesoramiento europeo, evidentemente. Pero también mencionan los programas INVEST, que lo que tratan es de movilizar la financiación privada, es decir, plantean que se comparta recursos con los inversores privados

acelerando préstamos y productos financieros, evidentemente con un fin, invertir en energía renovable, en eficiencia energética y también en las redes eléctricas para lograr esa consecución de un mercado interior de la electricidad.

Bien, aunque no se cite en el plan, hay que recordar que ya existe un instrumento específico desde el 2020, que es el Mecanismo para la Financiación de Energía Renovable, que se nutre con las aportaciones voluntarias de los Estados miembros, que llamaremos Estados contribuyentes, también del sector privado y de otros programas y fondos europeos y a través de este mecanismo se conceden subvenciones a otros Estados miembros, que son los Estados de acogida, que acometen este tipo de proyectos. Bueno, en definitiva, el plan al que me estoy refiriendo, el Plan RePower, anima a los Estados miembros a establecer medidas fiscales de fomento de energía, de disminución del consumo de combustibles fósiles, evidentemente se siguen mencionando las deducciones fiscales vinculadas al ahorro y a la eliminación de los subsidios perjudiciales para el medio ambiente. Bueno, esto es un poco, en definitiva, hacer un panorama amplio de lo que está siendo esa Unión de la energía y el clima a nivel europeo.

Muchas gracias. Gracias, Raquel. Muy interesante, sin duda. Esta explicación, así como dices, de un panorama general, nos da una base sólida muy interesante. Lucía, ¿cómo crees que podrías complementar esta explicación?

Sí, yo sobre todo retomando el último lance que ha hecho Raquel de ese Plan Re-Power, que anima a los Estados miembros a establecer medidas fiscales, deberíamos pensar y plantearnos por qué se dan esas medidas fiscales. En realidad, la fiscalidad de la energía en lo que es la Unión Europea está prácticamente, si no total, muy ampliamente alejada de lo que es la causa ambiental.

No se ha trabajado lo que es la fiscalidad de los productos energéticos con ese aporte ambiental. Así, el panorama fiscal sobre la energía actualmente vigente en sede comunitaria se centra en una Directiva del 2003. 2003 donde,

pues vamos, ni Pacto Verde Europeo, ni COP, ni Acuerdo de París, ni nada que se le parezca.

Por lo que la estructura de ese régimen comunitario estaba muy centrada en lo que son productos energéticos y electricidad. Es una regulación absolutamente desfasada y ajena a los principios objetivos de materia energética y climática. Ambas conjuntas deberían ser únicas.

Las disposiciones que están actualmente en vigor no son acordes a ese papel crucial que tiene la energía en el cumplimiento de objetivos climáticos, ni tienen relevancia en el logro de las ambiciosas propuestas comunitarias al respecto. Es un marco fiscal limitado porque solo impone un nivel mínimo de tributación, no dan un margen más amplio para esos Estados. Un nivel mínimo de imposición para electricidad y a determinados productos energéticos.

Con unos tipos de gravamen sobre volumen de producto, es decir, sobre lo que se consume, que además son bajos, no sobre lo que se causa climáticamente por ese consumo de energía. Las escasas exigencias impositivas de esta Directiva se acompañan con continuas excepciones y normas de aplicación voluntaria para los estados, que les dan un amplio margen de actuación, sobre todo en materia de beneficios fiscales.

Hay mucha permisividad en cuanto a reducciones y exenciones de gravamen que se regulan con carácter facultativo, pero ya no sólo se atiende a la promoción de la energía renovable, sino también exenciones para el consumo de combustibles fósiles para unos determinados fines, lo que ha provocado unas rebajas fiscales generalizadas para el uso, por ejemplo, del gasóleo en la agricultura o del carbón para el uso de calefacción en los hogares. Pero incluso esta Directiva permite aplicar bonificaciones a empresas de elevado consumo energético, es decir, totalmente contraria a esa eficiencia energética. E incorporó también obligaciones, exenciones obligatorias para combustibles de navegación aérea y marítima, con todo lo que ello supone de contaminación en el medio ambiente.

Esta Directiva, la actual, del 2003, exige que los Estados informen para el control comunitario sobre el nivel de imposición y esas medidas establecidas, desgravatorias. Y aquí es una de esas paradojas que se llegan a plantear, ¿no?, hasta qué punto determinadas exenciones, bonificaciones que pudieran plantearse podrían ser tratadas como ayudas de Estado.

Durante el año 2022 se aumentaron las subvenciones a esos productos combustibles de energía, combustibles de una forma temporal, y disminuyó la permisividad de la norma con las energías renovables. Cierto es que hay un firme propósito de eliminar gradualmente estas subvenciones, pero se lleva negociando mucho tiempo en ello. De hecho, la Comisión Europea ya emitió el 14 de julio de 2021 una Propuesta de Directiva por la que se intenta o procura reestructurar el régimen en la imposición de los productos energéticos y la electricidad.

Bueno, una explicación muy clarificadora e ilustrativa que estoy seguro que nos ha ayudado a todos a hacernos una idea un poco más precisa sobre los pasos que se están llevando a cabo en la consecución de este ODS-7 y la actuación de la Unión Europea en este sentido, así como las barreras que aún se deben superar, ¿no? Si me permitís, me gustaría haceros unas preguntas sobre determinadas cuestiones que me han llamado la atención. En primer lugar, además lo acabas de mencionar, Lucía, habéis hablado de que está en marcha una revisión de esta Directiva que se ha quedado desfasada sobre fiscalidad de la energía como una de las iniciativas también propuestas en el marco del Pacto Verde Europeo. En relación con esta revisión, ¿en qué punto del proceso está? ¿Se prevé que haya un acuerdo pronto? ¿Qué regulación podemos esperar en su contenido?

Pues se presumía que iba a estar para el 2023, pero yo ya no me atrevo a decir para cuándo está. He podido tener acceso a los documentos de trabajo, de negociación dentro de los países y todos buscan esas excepciones. Podemos dejar de tener en cuenta energía y desarrollo económico y dentro de todos los miembros de la Unión Europea no todos somos iguales, no todos

tenemos el mismo acceso a las mismas fuentes de energía. Entonces, es una cuestión que está llevando su trabajo.

Además, esta nueva revisión fiscal no va a significar que la energía renovable no se vaya a gravar, ni muchísimo menos. Esa no es la intención, sino que lo que se busca es aplicar sobre esta energía unos tipos que la incentiven, que la favorezcan, que graven más ese combustible fósil, pero también para lo que está previsto unas reducciones que irían entrando paulatinamente. ¿De qué estamos hablando? De unos periodos transitorios de 10 años. Llegaríamos a esos objetivos de 2030, de 2050. No son muy creíbles, dejémoslos estar.

Entonces, esos tipos impositivos, como antes ya he adelantado, sí que se van a fijar más en lo que es el consumo energético, que en lo que es el volumen en sí de la energía. Es decir, sí que va a haber más relación con la cuestión medioambiental. Y, desde luego, que se exige la supresión de beneficios fiscales para la navegación aérea o marítima, e incentivando el consumo de combustibles alternativos a los fósiles que se están empleando hoy en día.

Y, por supuesto, unos tipos impositivos que vengán a actualizar los precios actuales, es decir, que sean más reales, porque no se ha llegado nunca a revisar esos tipos de la Directiva del 2003. Y eliminar ese amplio margen de maniobra de exenciones y reducciones nacionales. Yo, por mi parte, tampoco quiero plantear muchas más dudas de la consecución inmediata, ni cuándo puede entrar en vigor, ni cuál será finalmente esa estructura.

Pero esos tipos mínimos y eliminar las exenciones nacionales que se han ido creando a espaldas de cualquier cuestión medioambiental. Debe haber un compromiso mucho más medioambiental en lo que es la configuración y el diseño de esas figuras impositivas, pese a que no son un amplio, no llegan los tributos medioambientales, no llegan a una recaudación del 10% de lo que son los ingresos de la Unión Europea.

Veo que esta Directiva va para largo.

Para largo, largo, no. No creo. Espero, confío que no. Pero más largo de lo que se pensaba, sí.

Esperemos porque, desde luego, es algo que resulta muy necesario en la situación actual. Así que muchas gracias por darnos esta idea general sobre qué podemos esperar de este contenido en la normativa europea futura.

Bueno, en segundo lugar, también me ha llamado la atención el concepto que habéis mencionado de zonas de aceleración renovable. ¿Existen determinados criterios para la clasificación de un área como especialmente proclive para la producción de energías renovables o cada Estado de la Unión las establece de forma discrecional?

Este concepto que señalas, como ya he dicho anteriormente, procede de la nueva Directiva de energías renovables, esa directiva que se aprobó el año pasado, en 2023, y que modificó la que estaba antes vigente y que permanece todavía vigente en muchas de sus partes del 2018. Bien, sabemos que esto de zonas de aceleración renovable, como lo define la norma, son aquellas ubicaciones que pueden estar en tierra, en el mar o incluso en aguas interiores, y que son las que ha podido designar un Estado como especialmente adecuadas para la instalación de plantas de energía renovable. Bueno, si nosotros hacemos una comprobación, una constatación de qué es lo que está diciendo la Directiva de energía renovable hasta el 2023 en relación a las mismas, vemos que por un lado se exige a los Estados miembros que lleven a cabo una cartografía que determine cuál es el potencial doméstico, cuáles son las zonas terrestres y marítimas necesarias para cubrir al menos esa contribución nacional a la consecución del objetivo global de la Unión. Y antes me he referido a ello. Es decir los Estados miembros tienen obligación de contribuir a cumplir los objetivos finales y de incluso manifestar en qué proporción van a hacerlo y la Comisión Europea va a ajustar en razón a lo que

les faciliten los Estados esta trayectoria. Bien, en cuanto a la cartografía, ¿qué es lo que nos dice la Directiva? Pues dice que va a tener que tener en cuenta, entre otras circunstancias, la disponibilidad de energía procedente evidentemente de la fuente renovable; qué potencial de producción dentro de los diferentes tipos de tecnología tienen en zona terrestre, como puede ser en superficie o en subsuelo, así como en las zonas marítimas de aguas interiores. Por otro lado, tener en cuenta la demanda que tienen prevista de energía y la disponibilidad de infraestructuras energéticas como las redes, almacenamiento, etcétera.

Eso por un lado, la cartografía. Por otro, tienen que adoptar planes donde van a tener que designar estas zonas, pero una planificación tiene que decir qué contenido tienen que tener estos planes o qué es lo que tienen que tener en cuenta. Pues exige primero que den prioridad a superficies artificiales y construidas, dicen. Hablan de tejados, fachadas, zonas de estacionamiento, explotaciones agrícolas, vertederos, zonas industriales, etcétera. Esto por un lado. Por otro, que se excluya, por supuesto, de cualquier invasión a las a los Espacios Natura 2000 o zonas de protección de la naturaleza y que a la hora de definir estas zonas pues tengan en cuenta herramientas o los datos adecuados a la hora de definirlos, los mapas de sensibilidad de la vida silvestre, etc. Por otro lado, estos planes tienen que adoptar medidas de mitigación efectivas a fin de evitar el impacto ambiental adverso que pueda surgir o que haya que reducirlo de una forma significativa. Por lo tanto, la Directiva lo que hace es facultar a los Estados miembros para que puedan declarar esas zonas de aceleración renovable simplemente marcando unas condiciones mínimas en que están centradas en que evidentemente en cumplir o en evitar esos efectos medioambientales (que se encuentren fuera de los espacios Natura 2000 o como he dicho zonas designadas en el marco de los regímenes nacionales de protección de la naturaleza, de conservación de la biodiversidad, o rutas definidas de migración de aves que tienen importancia).

Estos planes tienen también que tener en cuenta que hay que someter estas zonas a la evaluación medioambiental estratégica y también tienen que tener en cuenta que los proyectos estén situados en zonas donde se apliquen

normas o medidas adecuadas o proporcionadas. ¿Para qué? Para hacer frente al impacto medioambiental adverso. Por lo tanto es evidente que sí que se establecen unas líneas generales. Hay alguna exigencia, pero son básicas. ¿Por qué? Porque esto es una tendencia propia de la política europea. Es decir, se fija como obligatorio cumplir un fin. Logran unos resultados, en este caso cubrir los porcentajes de contribución a la producción de energía renovable. Pero se concede flexibilidad respecto al camino y al medio utilizado y por lo tanto, fuera de unos criterios mínimos o básicos. Se dota de discrecionalidad a los Estados para tomar sus decisiones con el fin de lograr lo que sí que es obligatorio, cumplir con esa contribución asumida en el desarrollo de la energía renovable.

Perfecto. Yo creo que además es muy interesante aclarar este concepto porque veo que de cara a futuro creo que lo vamos a leer bastante. Y por último, en relación con las políticas de rebaja fiscal que habéis mencionado, yo creo que a todos se nos vienen a la cabeza estas subvenciones a los combustibles fósiles que además habéis mencionado, aquellas que se implantaron en España para proteger de su elevado coste a determinados sectores vulnerables, principalmente el transporte por carretera. En este sentido, si bien es cierto que es una medida de protección del consumidor, estas medidas contradicen este ODS 7, que defiende el acceso a la energía, pero aboga por que ésta sea limpia y renovable.

Bueno, ya lo ha dicho Lucía antes y tú, efectivamente has puesto de manifiesto la gran contradicción. Es decir, por un lado se adopta una normativa europea con la firme determinación de electrificar los sectores productivos, de abandonar recursos fósiles marcando exigencias de cuotas de producción de energía renovable y que por lo tanto es obligatoria para los Estados miembros, porque precisamente se está en la convicción de combatir nuestro gran problema ambiental, el cambio climático, ¿no?. Y además esto nos hace menos dependientes de recursos fósiles y por tanto de los suministros procedentes de países que sabemos que están sancionados a efectos comerciales. Pero evidentemente todo este desafío se puede ralentizar porque

por otro lado, y durante mucho tiempo, y no solo en la época de crisis que señalabais sino en otras, los Estados miembros, y entre ellos España, han venido aprobando ayudas a la utilización de combustible en sectores que tú bien dices, el transporte.

No es verdad que estas subvenciones han estado auspiciadas, como decía Lucía, por la vigente Directiva fiscal, que no las prohíbe, pero evidentemente creo que pueden tener los días contados una vez que se apruebe o deberían de tenerlos una vez que se apruebe una nueva normativa europea a nivel fiscal o en el ámbito fiscal. Por lo tanto, quiero decir que es la gran contradicción. En cualquier caso, si en algún momento se decidiera mantener o adoptar este tipo de medidas que pueden ser aconsejadas o pueden ser aconsejables en un momento dado, tienen que ser con un perfil absolutamente excepcional, es decir, tienen que estar basadas o justificadas en un interés económico general y por lo tanto tienen que ser absolutamente temporales y provisionales. Es un contrasentido. Por lo tanto, como tú ya has planteado en tu pregunta y te contesto con que sí, que se permitan subvenciones a los combustibles fósiles y que sin embargo haya una política beligerante en la Unión Europea que trata de suplir todo este tipo de energía primaria con las fuentes renovables.

Perfecto, Pues yo creo que este repaso general sobre temas como la política energética y la regulación normativa de la energía en el ámbito de la Unión Europea, mecanismos de financiación europeos para afrontar los retos energéticos o las perspectivas futuras de esta reforma fiscal que está en marcha de la que hemos hablado, resultan de gran interés general. Bueno, además se trata de un tema que para los que somos ajenos a la materia resulta muy complicado por lo que os agradezco especialmente vuestro análisis y, en definitiva, muchas gracias a ambas por venir a este podcast a tratar un tema tan relevante como la intersección de la política energética, la fiscalidad y su implicación en la consecución del ODS 7.

El nexos agua-energía-alimentación. Una visión transversal sobre los ODS 2, 6 y 7

Liber Alexis MARTÍN

Investigador María Zambrano en Derecho Administrativo

Departamento de Derecho Público (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

Buenos días, queridos oyentes, y sed bienvenidos todos y todas a un nuevo episodio del podcast *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho: reflexiones y visiones*. Mi nombre es Guillermo Juan, soy investigador del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza, y hoy me acompaña Liber Martín, investigador María Zambrano que tenemos la suerte y el placer de tener en la Universidad de Zaragoza. A pesar de haberse formado en Argentina, defendió su tesis doctoral aquí en Zaragoza, y hoy es un investigador experimentado en Derecho Administrativo, con una amplia trayectoria internacional, especialmente en temas de derecho de aguas, medio ambiente y recursos naturales. Bienvenido, Liber.

Bueno, muchas gracias, Guillermo, por esta interesante invitación. Estoy ilusionado de que podamos conversar sobre este tema.

De hecho, el tema sobre el que vamos a hablar en este podcast es especialmente interesante, ya que no nos vamos a limitar a analizar un

ODS de forma individual, sino que Liber nos va a proporcionar una visión transversal sobre tres temas que afectan a tres de los ODS más esenciales, el 2, el 6 y el 7, y en relación con ello, sobre el nexo que une el agua, la energía y la alimentación. Liber, cuéntanos: ¿en qué consiste este nexo entre estos tres elementos?

Bueno, como bien has dicho, Guillermo, el enfoque del nexo agua-energía-alimentación se vincula muy directamente y estrechamente con los ODS 2, 6 y 7 relativos a la alimentación, la agricultura, el agua y la energía, pero también, aunque en menor medida, a los objetivos 11, 12, 13, 15 y 17, entre otros. Este enfoque, digamos, relativamente novedoso, cobra notoriedad internacional o en la agenda pública a partir del año 2011, tras una reunión de Bonn sobre soluciones para la economía verde, y es donde se empieza a hablar de él de manera, digamos, insistente. Y parte de una idea muy sencilla, que es poner el énfasis o el foco en las interrelaciones o interconexiones entre los elementos del agua, la energía y la alimentación, en vez de considerarlos por separados o de manera fragmentada o aislada, como todavía en buena medida lo estamos haciendo.

Entonces, esa es la idea que subyace a este modelo conceptual, este modelo de acción que se ha postulado desde este año que señalo. Se trata un poco de ver cómo las decisiones que se toman en un sector impactan o afectan a los otros sectores. Y este enfoque, en realidad, es una cuestión muy antigua, muy primigenia, muy primitiva, si se quiere.

La utilización de la energía, por ejemplo, eólica, a partir de un molino, podía extraer agua o podía subir el nivel del agua. Con lo cual, desde ese punto de vista, no estamos ante ninguna novedad. Incluso los textos normativos del siglo pasado, las leyes de aguas, cuando priorizaban determinados usos, ya se intuía allí conocimiento del nexo.

Lo que ha transformado radicalmente la situación en la actualidad, o ha hecho que este nexo cobre una relevancia que no tenía antes, es el desarrollo tecnológico que ha permitido la explotación a escalas impensadas de los elementos, al punto de tornarlos intercambiables prácticamente de manera

completa. ¿Qué quiero decir? Que si antes uno podía analizar los términos o las políticas o los problemas de agua en términos de limitación de cantidad, hoy, a partir de, por ejemplo, la desalación, ya no hay un problema en la limitación de la cantidad del agua disponible, sino que hay un problema en el precio y las fuentes de la energía, para proceder a su desalación y a su eventual bombeo hacia donde el agua sea necesaria. Es decir, transforma el problema del agua en un problema de energía.

Y esto no es una cuestión teórica. Tenemos ejemplos muy palpables, no sólo en todo el mundo de cómo la desalación se ha ido incrementando, sino casos bastante más impresionantes, como que en Chile se está haciendo minería a 4.000 metros de altura, en cuencas que antes se consideraban agotadas, a partir de la desalación. Y lo propio ocurre si hacemos los análisis inversos, es decir, la energía, bueno, la intercambiabilidad con los otros elementos para generar energía, son los biocombustibles. A partir de suelo y agua, y de las plantaciones que se utilizan (caña de azúcar, remolacha) para el biodiesel, yo puedo transformar esos dos elementos en energía.

Entonces, lo que tenemos es una gran interconexión e intercambiabilidad de elementos. Cualquier unidad adicional de agua, o un uso más eficiente, requiere de buenas cantidades de energía. Esto es depuración, esto es extracción de agua subterránea, esto es uso eficiente, y requiere energía.

Y viceversa: cualquier forma, o la mayoría de las formas de producción de energía, requiere a su vez de agua. La energía nuclear, la energía hidroeléctrica, que es la más conocida y la que más tenemos receptada en nuestras normas y políticas, pero también energías renovables para la refrigeración, etcétera, etcétera. Con lo cual tenemos una relación muy estrecha entre los distintos elementos que impone una consideración conjunta de los mismos a la hora de definir las políticas, planificar los sectores y en nivel macro.

Lo cierto es que la preocupación por este enfoque está sobre todo centrada en la seguridad de la provisión de estos recursos, es decir, agua,

energía y alimentos, para los próximos años. Seguridad que además se advierte, se adivina, comprometida por la incertidumbre, que es el signo de esta época marcado por el cambio climático. Las proyecciones dicen que hacia el 2050 va a haber un incremento del 80% de las necesidades energéticas, del 55% de las necesidades de agua y del 60% en las necesidades de elementos.

¿Cómo hace la humanidad para garantizar o para asegurar justamente, porque el enfoque que subyace al nexo es el de la seguridad hídrica, el de la seguridad alimentaria, el de la seguridad energética, esa provisión de recursos con estas tasas de crecimiento? Bueno, la interconexión, que por ejemplo una de las más importantes y significativas y notablemente para el mundo y para España, es la de que el 70-80% de la extracción mundial de agua es para la agricultura y el 30% de la energía consumida en el mundo es para el suministro de alimentos, con lo cual empezamos a ver que la ecuación se achica, sumado a la limitación que tenemos aportada por el cambio climático en cuanto a la emisión de gases de efecto invernadero y las fuentes a las que podemos recurrir. De manera tal que esto es lo que el enfoque de nexo viene a aportar, esta es la mirada que busca advertir sobre que los problemas que hasta ahora se presentaban como problemas sectoriales no son problemas de agua, son problemas de nexo, son problemas más complejos, son problemas de energía, de suelo, de alimentación. Y más adelante seguramente va a haber ocasión de poner algunos ejemplos. Una cuestión interesante y que igual quienes están escuchando se están planteando ya mismo, es el de las relaciones que existen entre estos elementos, es decir, agua y energía parecen estar al mismo nivel, pero si hablamos de alimentación no parece en sí la alimentación un recurso, un elemento.

Algunos componen al nexo con el suelo o la tierra. Bueno, esto para decir que existen distintas composiciones del nexo, algunos a los elementos le suman el ambiente, otros le suman el cambio climático, otros factores socioeconómicos, pero lo cierto es que mientras más agrandemos la ecuación, más difícil y compleja se hace, cuanto la reduzcamos más permite hacer intervenciones más concretas y particulares. Como si mantenemos por ejemplo sólo tres elementos. ¿Cómo y dónde se manifiesta el nexo? Bueno, esto es

fácil advertirlo en las políticas tradicionales de agua y energía y alimentación o agricultura, aunque son distintas.

Lo cierto es que estas políticas hasta el momento han sido sectoriales, unidimensionales, contemplan un solo ámbito y aunque por allí existan elementos teóricos de interrelación, lo cierto es que faltan instrumentos que permitan relacionar en la práctica concretamente la planificación, gestión y el diseño de políticas en los tres sectores. A mí me gusta mucho poner un ejemplo: que hace muy poco, analizando los planes de energía de países muy importantes y muy relevantes, los planes de energía y los planes de eficiencia energética, advertimos que no tenían ninguna consideración sobre la planificación hidrológica ni el agua, lo cual denota, bueno, un poco la posición relativa que el sector energético tiene frente al resto de los demás sectores y la completa desconexión que existe incluso en el siglo XXI y cuando ya somos conscientes de esta necesidad de integración del funcionamiento como sistema que tiene el sistema global y el sistema ambiente, las planificaciones siguen haciéndose de manera descoordinada y desconectada. Y hago énfasis en la planificación porque esta parece ser una de las claves de llevar esta concepción, este enfoque, digamos, a la práctica.

No hay muchas más, no parece haber muchas más alternativas que llevar este enfoque, esta idea, a la planificación. Una planificación, bueno, de la que en todo caso podemos referir adelante, pero no tiene nada que ver con la planificación imperativa, rígida centralizada, que se ganó la mala fama en el siglo pasado de mano de los totalitarismos y demás. Es una planificación completamente diferente, una planificación indicativa, una planificación participativa, una planificación flexible, adaptable, adaptativa, como se le denomina, y una planificación, bueno, evidentemente compleja, que busca respetar las planificaciones sectoriales, pero vincularlas entre sí y que además debe atender diferentes escalas y diferentes tiempos.

La verdad es que es un planteamiento este del nexo que resulta muy interesante. Voy a aprovechar a hacerte algunas preguntas porque, bueno, el nexo yo creo que es un camino muy interesante que nos puede mostrar en qué medida los objetivos de desarrollo sostenible están

interrelacionados y algunos incluso guardan una relación más estrecha, como es el caso del agua, la energía y la alimentación. Así que gracias al nexo vemos por qué es necesario avanzar en su consecución de forma conjunta para que los pasos que demos resulten efectivos. En este sentido, en tu intervención has mencionado la falta de instrumentos normativos que permitan abordar conjuntamente estos tres elementos como una tríada y no de forma sectorial. En este sentido parece claro que queda un largo camino que recorrer y que debe comenzar por la adopción de un enfoque transversal.

Bueno, tal y como has establecido, el agua es elemento clave del nexo, pero también es clave el precio de la energía. Igual la alimentación no se encuentra en un mismo plano de igualdad. Bien, ¿también debemos hacer una jerarquía en la política legislativa? ¿Es necesario priorizar alguno de estos elementos en la creación normativa o sí que deben de ser tratados en plano de igualdad a la hora de crear las normas? Y en general, bueno, ¿cómo deberíamos afrontar este proceso normativo y qué camino podríamos seguir?

Bueno, gracias por la pregunta. Creo que son varias preguntas en una pregunta, al menos tres cosas, y por decir alguna cosa muy simple de cada una de ellas. Bueno, por un lado creo que hay que tener en cuenta que priorizar es gobernar, priorizar es planificar. ¿Qué hace un gobierno sino definir prioridades constantemente en relación a los temas más diversos y a qué dedicar su atención o en qué invertir los recursos que siempre son escasos frente a las demandas? Por ello, sí, priorizar.

En segundo lugar, más que un tratamiento en un plano de igualdad, yo diría que el enfoque de nexo lo que propone es la consideración simultánea de las interconexiones entre esos elementos, en vez de considerarlos por separado de manera fragmentaria. Luego, esa consideración, para un ejemplo o caso determinado, evidenciará qué relaciones o interconexiones hay entre ellos, qué lugar relativo ocupa cada uno de los elementos en esa ecuación, qué desajustes, qué alternativas existen, qué impactos o consecuencias tiene tal o cual alternativa. Es decir, no es algo que yo pueda establecer con antelación,

sino a partir de observar una determinada dinámica de producción o de relación entre los elementos.

Por ejemplo, si atendemos al caso del Ebro, que me parece un caso espectacular, extraordinario para un análisis de este tipo, y planteamos responder al déficit crónico de agua de Cataluña, una pregunta recurrente, bueno, creo que el enfoque de nexo impone, a la par del eterno debate sobre el trasvase, la consideración seria de la desalación como alternativa en la cuenca baja, al menos para las situaciones de extrema sequía. ¿Y qué ha hecho esto posible? Bueno, las energías renovables, que no generan emisiones, a precios razonables, y una tecnología que ha permitido una eficiencia interesante en la desalación que hacen posible, y a partir de la cual se debe considerar esta opción dentro de la ecuación de esta gran cuenca con una complejidad extraordinaria. Pero esta era una solución, una alternativa inimaginable unos años antes, ya sea porque los precios de la energía estaban por las nubes, o porque la eficiencia era demasiado baja.

Otro ejemplo, pero invertido, de cómo el precio de la energía es un factor determinante para las relaciones que se pueden establecer entre los elementos, es cuando Brasil, Argentina y Paraguay, por ejemplo, optaron por el impulso de los biocombustibles, algo que parece una política de fomento muy ecológica y muy sostenible. Sin embargo, no repararon en las consecuencias que luego se manifestaron respecto del agotamiento de las fuentes hídricas y el aumento del precio de los alimentos. Por otra parte, biocombustibles y energía, ¿para qué?, ¿para quiénes? Esto es lo que pone de manifiesto el enfoque de nexo.

No se puede diseñar ninguna política porque rápidamente encuentra un límite en un impacto no deseado en un sector con el que uno en principio pudiera pensar que no está vinculado, pero claramente al final lo está y de una manera extraordinaria, que es lo que el enfoque de nexo muestra.

Bueno, y en cuanto a qué camino seguir. Hay que empezar por asegurarse de que existan los mecanismos de coordinación orgánica y funcional para que esto sea posible. Es decir, que los órganos responsables o

encargados de la planificación sectorial tengan integrados dentro de sí la visión de los otros sectores y o en su efecto que existan procedimientos que garanticen la participación de los distintos ministerios, sectores, etcétera, de manera de que esta visión, digamos, trinómica de la planificación y de la gestión pueda traducirse en las mejores decisiones.

Perfecto, pues bueno, además te agradezco mucho que pongas ejemplos porque creo que eso nos ayuda a todos a comprender por qué el enfoque del nexo es tan importante. Además entiendo que un factor clave de las políticas de agua, de energía y de alimentación debe ser la planificación, por lo que has dicho. En este sentido, esta planificación también debería adoptar un enfoque global y no simplemente sectorial que aglutine los tres elementos. Me ha venido a la cabeza, en relación con esto, si este enfoque global, por ejemplo, podría interpretarse también en términos geográficos y no únicamente en términos materiales. Es decir, ¿debemos entender que se debe adoptar una perspectiva internacional o por el contrario es más conveniente adoptar técnicas de planificación a diferente escala geográfica, digamos, global, regional, nacional, incluso a nivel interno?

Bueno, gracias por la pregunta de nuevo y ahí va. Definitivamente, como venimos conversando, la planificación es la clave del asunto, pero ello no significa nada si no decimos algo más de esa planificación. Bueno, porque no es posible ni deseable una planificación centralizada o imperativa. Es decir, cuando avanzan las discusiones sobre el nexo, bueno, no falta a quien se le ocurra la idea de que entonces, como todo está vinculado, es una sola persona o una sola autoridad la que tiene que diseñar esa planificación.

Pero eso no es así, eso no es posible porque eso conlleva otros problemas que, por suerte, ya han sido superados. Con ello quiero dejar una primera idea. No se trata de reemplazar el enfoque de nexo, no viene a reemplazar ni desplazar los mecanismos existentes de planificación sectorial, sino a invitarlos a vincularse y coordinarse entre sí a partir de los múltiples mecanismos y procedimientos disponibles.

La clave y el desafío es entonces, y relativo a lo que acabas de bien puntualizar, es la coordinación material pero también espacial y temporal de las distintas planificaciones sectoriales. Y ahora detallo un poco más.

Planificación intersectorial. ¿Qué quiere decir? Bueno, los ejemplos que acabamos de poner, la planificación hidrológica, la planificación energética, la planificación de la agricultura, si es que la hay, el ordenamiento territorial, la planificación por cuenca. Es decir, todas las planificaciones sectoriales tienen su especialidad, tienen su razón de ser, tienen sus actores, sus mecanismos y sus objetivos y sus fines, pero deben vincularse a través de los mecanismos, ya sean orgánicos o funcionales. Y esto parece una verdad de perogrullo, pero en los ejemplos que yo he citado, es una evidencia absoluta como, a pesar de que lo sabemos, no se considera a los otros sectores.

Sea por una cuestión de cultura institucional, sea por una disputa de poder o de competencia, sea por una falta de necesidad, en algunos casos, de sectores que son preminentes, como en el caso de la energía, que prescinde de los demás elementos, o por la misma estructura gubernamental o el diseño de los procedimientos actuales. Primer punto, entonces, intersectorial.

Segundo punto, multiescalar. ¿Qué quiere decir eso? Bueno, que las planificaciones locales, autonómicas, en el caso español, nacionales, deben estar articuladas con una planificación a una escala que es imprescindible en el nexo, que es la escala de cuenca, y además, obviamente, con una dimensión internacional. Claro que sí. ¿Cómo no planificar, o cómo no considerar, o siquiera vislumbrar, por ejemplo, a nivel europeo, la planificación energética? Pues no puede hacerse.

Entonces, la coordinación no sólo es entre sectores, sino entre las distintas escalas de la planificación, que pueden responder a distintos, digamos, que responden a distintos fines y manejan distintas unidades de planificación. La planificación ambiental, por ejemplo, o la del territorio, bueno, no es la misma que la planificación energética. Entonces, hay allí un gran desafío de armonización a nivel de escala de planificación y de nivel de planificación.

Y el tercer gran desafío es el pluritemporal, es decir, una planificación que claramente vislumbre el corto, el mediano y el largo plazo, incluso considerando las generaciones futuras, lo cual, si tal como va el mundo, tiene comprometido su subsistencia. No es sencillo, pero no hay otra alternativa. La planificación, en definitiva, es racionalidad. Una racionalidad que no puede estar guiada exclusivamente por la rentabilidad económica, que es la que de alguna manera genera muchos de los problemas que hoy estamos viendo.

Perfecto, pues ya para concluir, sí que te quería preguntar que me ha parecido muy interesante también la idea de que este nexo sea subyacente, ahora que hablábamos de multiescalar, a la formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en su conjunto. Además, has mencionado que no únicamente afecta a estos tres ODS, sino que hay otros objetivos que también se ven influidos por el nexo. ¿Podríamos decir en este sentido que el nexo entre agua, energía y alimentación es una manifestación simplificada de que todos estos ODS están en cierta medida relacionados? Y en ese caso, ¿la estrategia normativa y de planificación que es necesario elaborar para abordar correctamente este nexo podría trasladarse al conjunto de los ODS, servir de base?

Algunas cosas las he ido refiriendo, pero yo creo que más que una manifestación simplificada de los ODS, el enfoque de nexo reviste un carácter instrumental. Es decir, si los ODS constituyen el qué, el enfoque de nexo proporciona el cómo. Uno de los *cómos*, por cierto, no el único, porque hay muchos otros enfoques complementarios que son útiles e incluso imprescindibles a tal fin.

Los ODS establecen objetivos, metas a conseguir. La sigla ODS no debe hacernos olvidar de que estamos hablando de objetivos, pero no nos dice cómo conseguirlos, ya quisiera yo saber cómo hacerlo hoy, pero como las soluciones a los problemas complejos son también complejas, el enfoque de nexo reviste justamente ese carácter instrumental, ayudándonos a comprender cómo funciona parte de esa complejidad que encierra la consecución simultánea de los ODS tal y como están planteados, digo de manera tan ambiciosa. Yo creo que la vinculación normativa de los ODS y el enfoque de

nexo pueden buscarse en muchos lugares, pero hay dos ámbitos donde se advierten con toda claridad y que me parece que son útiles a efectos ejemplificativos.

Las leyes de agua es uno de ellos y en particular los regímenes de prioridades que establecen las leyes de agua, es decir, allí tenemos una primera gran definición política llevada a una norma y por ende con efecto vinculante, cuando ese orden de prelación para el uso, para el otorgamiento de las concesiones, aparece primero que nada el abastecimiento de poblaciones, en segundo lugar la agricultura y muchas veces, curiosamente a veces, bastante rezagada la producción de energía. Y esto nos daría para otro podcast el análisis de estas prioridades o de los regímenes de prioridades de las leyes de aguas y el significado que tiene en relación al nexo.

Pero el segundo ámbito normativo relevante me parece que es el de los derechos humanos, el derecho al agua, el derecho a la alimentación, el derecho a energía, que en definitiva son la traducción normativa y vinculante de los ODS. Mientras los ODS o nexo hablamos de interrelación, bueno, en materia de derechos humanos hablamos de interdependencia, que es el principio jurídicamente relevante, que significa que los derechos humanos están vinculados entre ellos, son indivisibles y por ende no pueden ser separados o fragmentarse unos de otros. Yo creo que la prioridad de satisfacción de los derechos humanos constituye un imperativo normativo, de manera tal que el enfoque puramente tecnocrático del nexo, como a veces se lo presenta, creo que de verdad carece de sentido.

Muy bien, pues creo que este nexo agua-energía-alimentación va a dar mucho que hablar y desde luego es un enfoque, un instrumento, como mencionabas ahora, muy interesante para abordar la consecución conjunta de distintos objetivos, en este caso de los ODS, y entender por qué es necesaria esta aproximación transversal.

Bueno, muchas gracias, Liber, por venir al podcast a explicarnos un tema tan interesante y por este análisis que estoy seguro a todos nos ha ayudado a entender un poco mejor el funcionamiento interrelacionado de

los ODS y las relaciones entre agua, energía, alimentación. Ha sido de verdad un placer contar contigo en este episodio.

Igualmente, un placer.

El ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico

Ana AGUAS BLASCO

Investigadora en Derecho del Trabajo

Departamento de Derecho de la Empresa (Universidad de Zaragoza)

Miembro del Grupo de Investigación Derecho del Trabajo

Jaime MAGALLÓN SALEGUI

Investigador en Derecho Administrativo

Departamento de Derecho Público (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

Buenos días, queridos oyentes y sed bienvenidos todos y todas a un nuevo episodio del podcast Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho: reflexiones y Visiones. Mi nombre es Guillermo Juan, soy investigador del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza y hoy me acompañan dos compañeros en el mejor sentido de la palabra, dos grandes profesionales a los que además tengo el honor de poder llamar amigos. Ana Aguas es investigadora en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, concretamente en el Área de Derecho del Trabajo. Es miembro del Grupo de Investigación Derecho del Trabajo, por lo que va a darnos una visión importante y autorizada sobre

estos temas. Jaime Magallón, por otra parte, es investigador del área de Derecho Administrativo de la misma facultad. También es investigador del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales de Aragón y miembro del Grupo de investigación AGUDEMA: Agua, Derecho y Medio Ambiente. Bienvenida, Ana. Bienvenido, Jaime.

Por lo que tengo entendido, vais a ilustrarnos sobre un tema tan importante y candente como el trabajo decente y su relación con el crecimiento económico Incardinados ambos en el Objetivo de Desarrollo Sostenible ocho. En los últimos años las metas que persigue este ODS se han visto comprometidas a nivel global por dificultades generadas por la crisis económica derivada de la pandemia de COVID 19 o la inflación que estamos sufriendo tras la invasión rusa de Ucrania. Hoy vamos a conocer la situación actual acerca de cuestiones como el desempleo, la conciliación laboral, los obstáculos que enfrenta la mujer en el acceso al mercado de trabajo o las nuevas formas de desempeñar la actividad laboral como aquellas relacionadas con nuevas tecnologías. Así que allá vamos, por favor. Jaime, Ana, ¿qué nos podéis contar sobre el ODS 8?

Bueno, antes de empezar, muchas gracias, Guillermo. Para nosotros también es un placer estar aquí contigo.

Entrando de lleno con el ODS 8, como sabemos, en 2015, la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, con el objetivo último de que los países y sus sociedades emprendieran un nuevo camino con el que mejorar la vida de todas las personas, sin dejar a nadie atrás. Dicha Agenda está formada por los conocidos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, globales e interconectados, diseñados como un plan a través del que conseguir el fin último que acabamos de mencionar, abordando una serie de necesidades sociales para lograr un futuro mejor y más sostenible para todos, como la educación, la sanidad, la protección social, las perspectivas de empleo, el cambio climático o la protección del medio ambiente. Pretenden ser alcanzados en el año 2030, es decir, se estableció una franja temporal de 15 años. Ahora, como bien decías, nos centraremos en el ODS 8, sobre trabajo decente y crecimiento económico.

Este objetivo pretende promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos y todas.

El ODS 8 está directamente relacionado con el ámbito del trabajo y la economía, busca reducir la tasa de desempleo, mejorar las condiciones laborales y aumentar la productividad laboral, reducir la tasa de desempleo, especialmente para los jóvenes y mayores sin formación y mejorar el acceso a los servicios y beneficios financieros. Uno de los principales desafíos de este objetivo, aunque también es el gran desafío para casi todas las economías, es la creación de empleos de calidad.

Además, en concreto, en nuestro país, según apunta el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, el desempleo, y, particularmente, el juvenil, representa uno de los retos más acuciantes. La destrucción del empleo registrada en España por la crisis económica y la creación de empleo en condiciones de precariedad es la principal fuente del aumento de la desigualdad y de la modificación de los perfiles de pobreza y exclusión social.

Por otra parte, este objetivo está integrado por doce, metas que las vamos a enumerar a continuación. La primera de ellas consiste en el mantenimiento del crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del Producto Interior Bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados. La segunda sería lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas, centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra. La tercera es promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros. En cuarto lugar, mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el

crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados. La quinta meta sería lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, de ahora en adelante y hasta 2030. La sexta, estableciendo el límite, esta vez, hasta 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación. La séptima meta consiste en la adopción de medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas. La octava es proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios. La novena es elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales. La décima es fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos. Las dos últimas metas, configuradas como 8.a y 8.b, comprenden, en primer lugar, aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, y, en segundo lugar, en un plazo inicialmente previsto hasta 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo.

Enumeradas estas metas, pasamos ahora a proporcionar algunos datos relevantes extraídos del Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible del año 2023 elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, en colaboración con el Sistema Estadístico de las Naciones Unidas, que consta de más de 50 agencias internacionales y

regionales, basándose en datos de más de 200 países y territorios, y que proporciona una evaluación exhaustiva de la Agenda 2030.

En primer lugar, cabe destacar que la situación complicada en la que se encuentra la economía a nivel global ha supuesto que aumente el empleo informal, esto es, todo trabajo remunerado, bien sea autoempleo, bien empleo asalariado, que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos, en el cual los trabajadores, llamados “trabajadores informales”, no cuentan con contratos de empleo, seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores. Aunque es un escenario más preocupante en los países menos adelantados, en los que llegó a alcanzar el 89,7% en el año 2022.

En segundo lugar, el desempleo mundial está disminuyendo, incluso se sitúa en un nivel ligeramente más bajo a las cifras registradas antes de la pandemia. Pero, de nuevo, los países de bajos ingresos no son capaces de registrar estos descensos. En este punto, es importante mencionar que la pandemia afectó de forma desproporcionada a las mujeres y los jóvenes en los mercados laborales. Los jóvenes de entre 15 y 24 años continúan sufriendo graves dificultades para conseguir un empleo digno y la tasa mundial de desempleo juvenil es muy superior a la de los adultos mayores de 25 años.

Por último, me gustaría destacar otro dato muy alarmante en relación al anterior, y es que las mujeres jóvenes tienen dos veces más probabilidades de estar desempleadas, no cursar estudios, ni recibir formación, que los hombres jóvenes. Es cierto que esta situación se agrava mucho más en regiones de Asia y África, pero también está sucediendo tanto en Europa como en nuestro país.

Al respecto de cómo se sitúan las mujeres en el mercado laboral, y conectando, así, nuestro ODS 8 con los Objetivos 5, de igualdad de género y 11, de reducción de las desigualdades, me gustaría recuperar los datos de una pequeña investigación que realicé hace escasos meses acerca de la relación que guarda el trabajo a tiempo parcial con la conciliación de la vida laboral y

familiar, para tratar de comprobar si aquel es favorecedor de la conciliación o si, por el contrario, es un instrumento de discriminación de la mujer en el ámbito laboral.

Pues bien, del análisis de los datos del Instituto Nacional de Estadística del último trimestre de 2022 en relación con las personas ocupadas por tipo de jornada y sexo, así como de las personas ocupadas a tiempo parcial según motivo de la jornada parcial en el mismo periodo, pude extraer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, del total de personas ocupadas en España en ese periodo, un 86% trabajaba a tiempo completo, mientras que un 14% lo hacía a tiempo parcial. Y dentro de ese 14% de personas que trabajaban a tiempo parcial, solo el 26,46% eran hombres, frente a un 73,54% de mujeres. Como vemos, se aprecia una abismal diferencia entre un sexo y el otro, pero es que, además, los motivos que aducen uno y otro colectivo también resultaron reveladores del fenómeno de la feminización del trabajo a tiempo parcial.

Así, aunque en ambos sexos se observó que el primer motivo por el cual tienen un trabajo a tiempo parcial era el no haber podido encontrar uno de jornada completa, el segundo motivo es ya distinto para las mujeres y para los hombres, siendo en las mujeres el cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores; motivo que, en el caso de los hombres, caía hasta el quinto puesto. Estamos hablando de que el 16,29% de mujeres trabajan a tiempo parcial por esta razón, mientras que esto es así para únicamente poco más del 3% de los hombres.

El otro motivo que responde a cuestiones conciliadoras es el de otras obligaciones familiares o personales. En este caso, es cierto que, aunque tanto en mujeres como en hombres ocupa la sexta posición, en cifras estamos hablando de que más de 140.000 mujeres trabajan a tiempo parcial por esta causa frente a poco más de 23.000 hombres.

Por tanto, de estos datos se pudo concluir que la mayor aceptación de contratos a tiempo parcial se relaciona con el hecho de que las mujeres siguen ocupándose mayoritariamente de las labores de cuidado, lo que, además,

reduce o limita sus posibilidades en el mercado laboral: limita la promoción en el empleo y el acceso a puestos directivos y, además, conlleva una penalización salarial –como destacan García Testal y López Balaguer–.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo ya advirtió que, a pesar de la apertura de muchas puertas para mejorar la participación de las mujeres en el mercado laboral, todavía realizan tres cuartas partes del trabajo relacionado con la prestación de cuidados no remunerados en todo el mundo. Además, como destacan algunos autores – Álvarez Alonso, Ceinos Suárez, Martínez Moreno, Menéndez Sebastián –, aunque en muchos países se trata de fomentar el acceso de las mujeres a los ámbitos tradicionalmente dominados por hombres, no suele darse al contrario. Y esto es muy interesante. Es decir, no se fomenta que los hombres realicen los trabajos que tradicionalmente han ocupado las mujeres, como es el caso de los cuidados.

Pero, dentro de este objetivo de trabajo decente y crecimiento económico, se identifican también otros problemas y retos. Los modelos clásicos de organización del trabajo han quedado a un lado para dar paso a nuevas formas de organizar la actividad laboral, tanto por la atomización de las empresas, ligada a la descentralización y externalización de actividades, como por la aparición de nuevas formas, entendiendo el término en un sentido más puro, es decir, la aparición de las plataformas digitales y otras modalidades que además guardan una estrecha relación con las nuevas tecnologías, la robotización y el auge de la inteligencia artificial. Estos cambios –de no poca envergadura– pueden precarizar el trabajo y poner en peligro, precisamente, el objetivo de lograr hacerlo decente. En muchas ocasiones se busca eludir la normativa laboral, lo que da lugar al fenómeno conocido como la “huida del Derecho del Trabajo”, consistente en la tendencia a la “deslaboralización” de la prestación de trabajo, cuya regla general es la inserción de la prestación de trabajo para la producción de bienes y servicios dentro del Derecho Laboral, a través del contrato de trabajo, implicando esa huida, la intención de evitar la calificación como de trabajo.

En este sentido, tanto en la Unión Europea como en el plano nacional, se ha tratado de adoptar medidas. En primer lugar, se aprobó la Directiva (UE)

2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, con la finalidad de mejorar las condiciones de trabajo mediante la promoción de un empleo que ofrezca una transparencia y una previsibilidad mayores, a la vez que se garantiza la capacidad de adaptación del mercado laboral, y entendiendo que, con el fin de enmarcar adecuadamente el desarrollo de nuevas formas de empleo, deben establecerse unos nuevos derechos mínimos destinados a promover la seguridad y la previsibilidad de las relaciones laborales.

En el ordenamiento español, destaca la Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales, que, fruto de la interpretación jurisprudencial previa, reconoció finalmente la condición de asalariados por cuenta ajena de estas personas trabajadoras, con todo lo que ello conlleva.

Volviendo a lo que supone el trabajo decente por el que aboga el ODS 8, como apunta Megino-Fernández, este lleva a hablar de trabajo digno, de un trabajo que no discrimina, que proporciona seguridad en el empleo, en el salario, en las condiciones de trabajo, en las prestaciones sociales y en la sindicación. Es obvio que es un objetivo ambicioso. Precisamente, la situación actual dista mucho de este concepto. Los empleos no son estables, no son duraderos, los salarios son bajos, las personas no tienen acceso a necesidades o realidades tan básicas como la vivienda o la capacidad de formar una familia, y todo ello derivado de la precariedad del trabajo.

Se ha tratado de fomentar a través de medidas contenidas en instrumentos normativos. Por ejemplo, la reforma implantada a través del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, que apostó por el reforzamiento del contrato indefinido y su establecimiento como regla general en la contratación, o el salario mínimo interprofesional que se ha establecido para este año 2024 en 1.134 euros al

mes. Pero, aunque es de reconocer el esfuerzo por alcanzar el objetivo y se trata de dar –pequeños– pasos, continúan siendo insuficientes, lo que termina por hacernos decir que será bastante improbable alcanzar este objetivo para el año 2030.

Por otra parte, tampoco podemos olvidar que existen otros aspectos a los que se debe prestar atención si se quiere garantizar un trabajo digno que salvaguarde la salud y seguridad de las personas trabajadoras. Al respecto, y en íntima conexión con el poder de las nuevas tecnologías, el desarrollo del trabajo a través de ellas ha supuesto la confusión de los límites que separan el tiempo de trabajo del tiempo de descanso y el ataque a la esfera privada de las personas trabajadoras. Para ello resultó clave la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que estableció medidas al respecto y reconoció, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral. También, específicamente para el ámbito laboral, se garantizaron el derecho a la intimidad y uso de dispositivos digitales y el derecho a la intimidad ante la utilización de sistemas de geolocalización.

Bueno, y siguiendo un poco con las reflexiones que ha hecho la compañera, en primer lugar me gustaría dar las gracias por nuevamente haber sido invitado a este tipo de proyectos que me parecen ciertamente muy interesantes por la perspectiva divulgativa que tienen y realmente el proyecto. La sesión de hoy podría terminar con lo que ha dicho la compañera. O sea que yo creo que mis reflexiones van a ser más heterodoxas que lo que ha aportado ella, por la cercanía que ella muestra el campo de investigación respectivo. Pero bueno, intentaremos hacer lo que se pueda a ese respecto y por eso me gustaría introducir la cuestión aludiendo a dos ideas, una de ellas muy cortita y breve, y la otra la intentaré desarrollar el resto de los minutos. La primera sería la idea de trabajo decente, que me parece una noción difusa o indeterminada, no tanto por el sustantivo trabajo, sino por el adjetivo que lleva adherido, decente, que quizás representa una connotación nueva, pero no sale de la nada realmente, porque antes lo que se postulaba o por lo que se abogaba era por la idea de un trabajo digno. Y ahora, sin embargo, ha habido una especie de reformulación, con base en la Agenda 2030, llegando a debatirse sobre si

hay alguna diferencia entre un concepto y otro. Para eso hay gustos e interpretaciones de todo tipo y no creo que sea necesario entrar en mayor comentario aquí. Simplemente me gustaría resaltar eso, que es un concepto de los que se llaman –en la perspectiva del derecho– indeterminado, lo que se traduce en que se tiene que concretar vía interpretación y a través de las normas correspondientes en el contexto determinado de que se trate.

De hecho, se me ocurre que, como decía, no sale de la nada porque la propia Declaración Universal de Derechos Humanos ya recoge el derecho de toda persona al trabajo con una condiciones y remuneración equitativas y satisfactorias. Y todo ello para asegurarle la existencia de una vida digna. Y a su vez, hay más ejemplos en el plano normativo de este tipo de cuestiones. Se me ocurre por encorsetarlo, digamos, en nuestro terreno, nuestra propia Constitución. En el artículo 35 recoge tanto el deber de trabajar como el derecho al trabajo y dentro de este el derecho a la promoción y a una remuneración suficiente para garantizar unas condiciones de vida dignas. De hecho, la noción de dignidad, en nuestro caso, impregna todo el ordenamiento jurídico. Aporto este matiz o esta perspectiva porque al fin y al cabo, quienes estamos hablando somos personas de Derecho y me parece una idea interesante que podemos añadir a este respecto. Y efectivamente, la dignidad es uno de los pilares de nuestro ordenamiento jurídico, nada menos. Concretamente se nos dice que es uno de los fundamentos del orden político y la paz social, que no es una declaración menor.

Y dicho esto, esta era la primera de las cosas que quería comentar. La segunda a la que quería aludir, ya la ha comentado varias veces la compañera, pero me parece interesante incidir en ello, es la perspectiva internacional con la que se tiene que dotar a este asunto por varias cuestiones y teniendo en cuenta que nosotros nos encontramos dentro de la Unión Europea, me parece el primer enfoque o el primer dato que puedo extractar a este respecto. Y lo digo porque los objetivos que plantea lo ODS 8, que los ha comentado la compañera, son bastantes metas a las que hay que aspirar y que requieren una interpretación holística. No se puede coger una y desprenderse de la otra porque al final siempre hay riesgos. En ese sentido se me ocurre que, por ejemplo, uno de los objetivos a los que tiene que aspirar la Unión Europea es al

pleno empleo, que es una de las cuestiones que nos han comentado previamente y de hecho es uno de los objetivos del ODS citado. Es decir, uno de los pilares básicos por los que se que se construye esta unión económica coincide con una de las metas de aquel. Pero no se reduce solo a eso, dado que este objetivo para la Unión está va aparejado a la necesidad de buscar un desarrollo sostenible, utilizando para ello una economía social de mercado altamente competitiva. La otra pata de estos objetivos sería un elevado nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Los tres puntos podrían relacionarse con tres de las metas que nos habla el ODS 8.

La primera que sería el crecimiento económico, la cuarta se trataría de la necesidad de una producción y consumo sostenible y la quinta el deber tener en cuenta que no se puede construir trabajo a cualquier costa: tiene que ser un trabajo (o por lo menos se tiene que intentar que ese trabajo sea) decente. Ahora bien, no solo está involucrada la Unión Europea sino también los Estados miembros porque habría que tener en cuenta que, como siempre en el Derecho, una de las cosas importantes son las competencias distribuidas entre los distintos agentes involucrados en un asunto y el problema está en este caso que las competencias que tiene la Unión Europea son muy difusas. Son de coordinación de las políticas de empleo del resto de Estados miembros para potenciar una mano de obra altamente cualificada adaptable a los distintos mercados laborales de los Estados miembros. De hecho, eso recuerda también a la idea de que no hay que dejar a nadie atrás, sobre todo teniendo en cuenta que hay gente que no posee una formación determinada. Hay que darle la posibilidad de cualificarse, actualizarse y adaptarse, sobre todo a estos tiempos tan inciertos y etéreos en los que nos encontramos. Y me apetecía resaltar todo eso porque hablamos de un instrumento jurídico y que tiene una vinculatoriedad clara. Al fin y al cabo estamos hablando de uno de los tratados fundacionales de la Unión Europea, frente a la posible vinculación que pueda tener la Agenda 2030, porque ella en sí misma lo que requiere es primero la adhesión de otras partes y su vinculación o articulación a través de medidas y políticas concretas.

Para ello tenemos un Ministerio que generalmente, como nos ha comentado la compañera, ha diseñado estrategias y procedimientos para ir

analizando los distintos ítems que comportan el ODS y la necesidad de desvincular el crecimiento económico y el deterioro del medio ambiente. Un hito en materia del derecho a medio ambiente al que se suele señalar es la Conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo en 1972, porque esta dio lugar a una declaración, la Declaración de Estocolmo de ese mismo año, que recoge una serie de principios y en uno de ellos, concretamente el 11, se nos expresa la necesidad de que las políticas ambientales de los Estados tienen que estar encaminadas a aumentar el crecimiento actual o futuro, pero no solo de los países desarrollados, que serían los que están en una mejor posición en esta tesitura sino precisamente los países que están en vías de desarrollo. Nuevamente esa idea de no dejar a nadie atrás por el camino. Y me pareció interesante porque es esta declaración la que se suele situar como punto de partida del derecho ambiental moderno o contemporáneo.

Esta fase, en la que tanto poblaciones, organizaciones como los Estados muestran una preocupación real y directa por el estado del ambiente, la necesidad de su protección y sobre todo del restablecimiento a la situación previa a los daños producidos que, por cuestiones de índole productiva, económica y demás, ha sufrido a lo largo del tiempo, refleja un poco esa idea que hablábamos del componente holístico que tiene los ODS, porque al igual que las metas no se pueden leer de manera aislada y los ODS en su conjunto tampoco. Al final tienes que aprender a aprehenderlos de manera correlacionada. Y esta perspectiva también la adoptó siguiendo el marco de la Unión Europea, la Comisión Europea, precisamente en este periodo 2019-2024, a través de la presidencia de Ursula von der Leyen, en sus orientaciones políticas al inicio de su mandato, lo cual me parece de provecho en este momento. Es verdad que aparte de dar referencias normativas que suelen ser un poco aburridas y más para quien está fuera de este ámbito, puesto que no le van a decir mucho. Creo que, al igual que ha hecho la compañera, puede ser de interés reflejar unos datos, porque uno de los problemas que se suelen achacar a la Unión Europea y visto lo que hemos tenido que cotejar para preparar esto, yo lo corroboraría, es la cantidad de normativa, documentación, libros blancos, recomendaciones y todos los papeles que se quieran encontrar.

Por no hablar ya también de la cuestión presupuestaria, dada la cantidad de instrumentos financieros que posee la Unión Europea en materia de empleo: el que se suele asociar más a esta materia es el Fondo Social Europeo. También se encuentra el instrumento de la Garantía juvenil, sobre todo para la formación de las personas más jóvenes, inserción en el mercado laboral y demás. Y el otro, que quizás ahora más está en boga, es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) dentro de los fondos *Next Generation*. O sea que es un montón de ideas, un montón de mecanismos y un montón de dinero detrás para vincular todo este tipo de cuestiones. Pero como no es esa la idea, me pareció encontrar un documento interesante que plasma hacia dónde queremos ir por parte de la Unión Europea y por ende, por el resto de Estados miembros. ¿Y qué nos dice la Unión Europea? Que se han fijado tres objetivos concretos de cara al año 2030. Uno de ellos es que el 78% de la población en edad adulta, concretamente entre 20 y 64 años, tenga un empleo, es decir, una tasa de empleabilidad del 78% que es alta como ahora se verá. El segundo, que el 60% como mínimo de los adultos tenga que participar en actividades de formación, es decir, reciclaje y actualización profesional de las personas en este mundo cambiante. Y el tercero, que no hay que olvidarlo tampoco, porque es una de las metas a su vez del ODS: la reducción de la pobreza o la situación de personas en exclusión social en 15 millones de personas para todo, para todos los Estados miembros, de los cuales cinco al menos tienen que ser menores de edad.

¿Y si estos son los objetivos, cuál es la situación en la que nos encontramos a día de hoy? Los voy reflejando tal y cual lo he dicho, porque el orden también es de mayor o menor cumplimiento. Por lo que respecta a la tasa de la empleabilidad de las personas adultas, se nos dice que estamos (es verdad que el dato de 2022 habrá que actualizarlo cuando Eurostat lo arroje) en un 74,6%, es decir, estamos a unos tres puntos y medio de llegar a ese objetivo y pensar que esto es del 2022. O sea que, con respecto a este dato, habría un horizonte de unos ocho años para intentar conseguirlo (actualmente ya solo seis). En este primero objetivo es en el que estamos más cerca, en el resto nos encontramos en peor situación. Con respecto a la idea de mantener la participación en actividades formativas de las personas en edad adulta se

nos ha dicho que el objetivo es el 60%. Sin embargo, en 2022 era del 37,4, es decir, estamos poquito por encima de la mitad. Y el problema no es el dato medio, sino las diferencias existentes entre los Estados miembros, porque al igual que hay cinco Estados que están por encima de esta cifra, alrededor del 50%, hay tres que todavía están en el 10% o menos. Es decir, el desnivel que hay entre unos y otros es bastante abultado. Y por último, que quizás es el dato más desdichado en esta materia, en cuanto a la reducción de las personas en el nivel de pobreza, resulta que, precisamente por la pandemia y las consecuencias económicas de esta, en 2019 había 91 millones de personas en situación de pobreza o exclusión social y sin embargo, en 2022 la cifra no solo no bajó, sino que ascendió a más de 95 millones, es decir, un poco más de 1/5 de la población de la Unión se encuentran en esta situación, lo cual es un dato cuanto menos preocupante.

Y de igual manera que la Unión establece unos objetivos conjuntos, los Estados también participaron en esta idea fijando unas metas determinadas. Por ejemplo, en nuestro caso se fijó para el 2030 una empleabilidad del 76%, la necesidad de que el 60% de personas realice actividades formativas cada año, no en conjunto, sino cada año, que es bastante, y la reducción de las personas en riesgo de pobreza de 2,8 millones. No son cifras pequeñas y habrá que ver cómo se desarrollan los próximos años estas cuestiones.

¿Por qué quería decir todo esto? Pues porque de igual manera que para nosotros está siendo complicado aspirar a la consecución de las metas de este ODS o incluso de los objetivos concretos que se ha planteado la Unión y por ende los Estados miembros, ¿Qué problemas tendrán aquellos países que están en vías de desarrollo y que cuentan con un músculo financiero más pequeño o más débil unas instituciones más frágiles y necesitan de la cooperación de terceros para poder llegar a estas metas? En suma, las lecturas no han de hacerse a la ligera en ese sentido.

Un reflejo, además, como se ha aludido a ello, que hay que tener en cuenta es la evolución de las formas de trabajo en el seno de las sociedades. Con el paso del tiempo estas van evolucionando y un elemento testigo que se me había ocurrido que podía ser interesante es la idea del teletrabajo, que se

puso bastante en boga por obligación, en particular, con el confinamiento. Luego es verdad que se extendió más en el tiempo y posteriormente se ha planteado la necesidad o no de la vuelta al trabajo presencial en la oficina, tanto por parte de empleados públicos como parte del tejido productivo del sector privado. Y de hecho a efectos de los empleados públicos se planteó la disyuntiva fue de o se adapta la administración a esta nueva situación o se paraliza la prestación de servicios. Es decir, todo aquel que pudiera desempeñar sus funciones desde su casa, había que intentar organizarlo de tal manera los servicios para que se pudieran prestar. Hay algunas personas que dicen que con la crisis se hizo de la necesidad virtud y se avanzó más en cuestión de unos pocos meses de lo que se hubiera hecho antes en diez años. ¿Hasta qué punto la pandemia fue un revulsivo en esta, en esta materia?

Naturalmente, como decía, la idea del teletrabajo no es privativa de los empleados públicos y, de hecho, no hay que pensar que sea una cosa nueva, porque con anterioridad ya había gente que prestaba parte de sus funciones desde su casa. Se me ocurre, por ejemplo, por seguir en nuestro ámbito jurídico, los magistrados. Hay parte labores desde su casa: algo tan sencillo como la redacción de las sentencias. Sencillo no porque sea fácil elaborarlas, sino porque es una función que te comporta (desde una perspectiva material) simplemente la necesidad de un ordenador y el expediente correspondiente para analizarlo y resolverlo. Eso ya se hacía desde casa con anterioridad. Parte de las labores docentes universitarias también. Lo que no comporta la docencia *per se*, sino la investigación, por ejemplo. Eso se podía y se hacía ya desde casa. También había otros colectivos de empleados.

A este respecto, y resaltando la idea del prisma internacional, me llamaron la atención dos cosas: por un lado, la importancia que puede tener este respecto a la OIT, la Organización Internacional del Trabajo, y, por otro, otra institución que no conocía y se está creando ahora, la Autoridad Laboral Europea. Es una de estas agencias europeas que se creó en el 2019. Sin embargo, desgraciadamente, no tendrá un gran empuje en esta materia para conseguir estos objetivos. ¿Y por qué lo digo? Primero, porque el ámbito competencial de la Unión, como he comentado al principio, es bastante restringido. Segundo, porque se acaba de crear. Y tercero, sobre todo, porque

ni siquiera está todavía plenamente operativa. De hecho, cuando se echa un vistazo a su regulación, se puede observar que las funciones que se recogen son: facilitar acceso a información, facilitar la cooperación entre Estados, realización de análisis y evaluaciones, apoyo a cumplimiento normativo y mediación entre los Estados a la hora de aplicar la legislación en materia laboral. Es decir, son labores de asesoramiento, análisis y de acompañamiento. En definitiva, no son de toma de medidas reales. Eso sigue estando en manos de los Estados.

Y todo esto, por intentar sintetizarlo y no alargar la cuestión más de tiempo, ¿con qué lo resumiría? Con que es verdad que, como se nos ha dicho, la pandemia tuvo un impacto negativo en el empleo. Sin embargo, las tasas de empleabilidad parece que se han ido recuperando, incluso son algo mayores de las que había antes de la crisis. Ahora bien, hay que tener en cuenta que es una medida asimétrica. Los Estados desarrollados sí que han conseguido recuperar en buena parte o incluso mejorar sus tasas de empleo, pero los no Estados desarrollados no. Se siguen quedando atrás y, desgraciadamente, no se puede trazar, tras una estadística, una imagen homogénea para todos ellos.

De hecho, como decíamos al principio, la idea de trabajo decente es una noción indeterminada, no se puede quedar simplemente con una proclama de que hay que apelar a la dignidad de las personas, porque es verdad que es más complejo y necesita mayor recorrido. ¿Dónde se tiene que ver eso materializado? En una mejora de las condiciones de trabajo de las personas, lo que, a su vez, nos guste o no, se va a ver influenciado por el contexto económico en el que se encuentre. No va a ser las mismas condiciones en las que se encuentre, desgraciadamente, en un país en vías de desarrollo que en un país dentro de, como es nuestro caso, la Unión Europea.

Y como se empezaba y se cerraba este asunto, si el crecimiento económico mundial se nos dice que tiene que ser sostenido y sostenible, yo creo que menos que no dejar a nadie atrás por el camino. Es decir, aquellos países cuyas instituciones y su desarrollo económico es más débil, más fragmentario, necesitarán la ayuda de aquellos que podemos tener un músculo, en todos sentidos, mayor. ¿Por qué lo digo? Y así ya concluyo. Porque de igual

manera que los fenómenos migratorios propiciados por la diferencia de condiciones económicas y laborales no son asumibles solo por una parte, es decir, por los países receptores, tampoco es lógico ni tiene mucho sentido que estemos desprendiendo a los países en vías de desarrollo de aquella mano de obra que resulte más cualificada. De lo contrario, estos últimos no van a poder mejorar sus condiciones de vida y vamos a entrar en una especie de bucle que no tendrá fin.

Bueno, muy interesante, sin duda. Muchas gracias por la exposición a ambos. Estoy seguro de que gracias a vuestra explicación ahora todos tenemos mucho más claro en qué consiste este ODS 8 y qué pasos se están dando para alcanzar las diferentes metas que lo componen, así como los principales obstáculos que obviamente debemos superar. Os agradezco a ambos, Jaime y Ana, que hayáis compartido con nosotros este análisis tan detallado sobre el crecimiento económico y los diferentes aspectos laborales que están asociados al mismo.

Ahora, si me permitís, me gustaría haceros unas preguntas sobre cuestiones que en vuestra exposición me han llamado la atención. En primer lugar, entiendo que la disminución a nivel mundial de la tasa de desempleo que está teniendo lugar actualmente, si bien es verdad que comentabais que hay diferencias entre unos estados y otros en función de su nivel de desarrollo, esta disminución puede hacernos creer que se está avanzando hacia la consecución del ODS 8. Sin embargo, el aumento de la precariedad del empleo puede alejarnos aún más del objetivo. En este sentido, ¿pueden los datos y las estadísticas darnos una falsa sensación de mejora?

Pues, si me permites, Ana, me quedo yo esta primera pregunta. Diría que, como tal, la pregunta no debe responderse con un mero sí no. Es decir, creo que no es tan sencilla en ese sentido y puede hilarse con lo último que se estaba comentando. Es verdad que tras la pandemia y sus consecuencias, véase por ejemplo los confinamientos que se tuvieron que tomar en muchos lugares, las tasas de desempleo a nivel global han mejorado. Ahora bien, los países menos desarrollados no se han podido ver influenciados de manera

positiva de estas grandes mejoras a nivel macro. Es decir, en los datos globales sí que se puede apreciar. Sin embargo, descienes a los países concretos y aprecias serias diferencias.

De hecho, creo que un matiz importante es el contexto en el que nos encontramos, un momento de terciarización de las economías. Es decir, potenciación del sector productivo terciario, el de la prestación de servicios y reducción paulatina del peso del sector industrial. Por lo menos en los países desarrollados, que serían los que siempre han ido a la cabeza de este tipo de empleos y de creación de infraestructura a nivel económico. A su vez, en cuanto a este último fenómeno citado, hay que tener en cuenta que hay tipos de puestos de trabajo que desgraciadamente se crean y destruyen con cierta facilidad al calor precisamente de los ciclos económicos. No se me ocurre mejor elemento testigo a este respecto que el sector hostelero en nuestro país. Nos guste o no, es verdad que tiene la potencialidad de crear muchos puestos de trabajo de golpe, pero, de igual manera, cuando el ciclo empeora también se destruyen con cierta y desgraciada facilidad.

Sin embargo, ¿cuáles serían los puestos de trabajo que más nos interesan? Aquellos que tengan que ver con las labores industriales y sobre todo con las tecnologías, ahora emergentes. De igual manera que estas tecnologías van a traer consigo la creación de nuevos puestos de trabajo (va a haber figuras laborales o cometidos que ahora mismo ni siquiera conocemos cómo van a ser ni a qué se van a dedicar), también se va a producir la reconversión de otros puestos de trabajo: aquellos que se puedan transformar y tener un componente digital o mixto entre persona-software/máquina, por llamarlo de alguna manera, se procederá a su transformación, entre otras razones, por ahorro de costes. Luego el problema estará en la destrucción de aquellos puestos que se puedan automatizar o se consideren manuales o innecesarios y por cosas como esta, la necesidad de la formación a la que se aludía antes me parece crucial.

Dicho esto, dejando al margen posibles cambios de métodos de cálculo que podamos ver en las tasas de empleo, que era un poco por lo que se planteaba la pregunta (que hemos podido ver, por ejemplo, a efectos de las

personas desempleadas o incluso del número de empleados públicos que tenemos en nuestro país), han sido datos que han cambiado en un contexto no muy lejano en estos últimos meses. Diría que las estadísticas sí que pueden arrojar una primera imagen, pero sin embargo hay que tener mucho cuidado. ¿Por qué? Porque ¿se está creando empleo? Sí. Pero ¿este nuevo empleo es fruto de la existencia de nuevas horas de trabajo o de reparto de las existentes? Y esta pregunta me la hice y vi un dato que me llamó bastante la atención. Según los datos de Contabilidad Nacional Trimestral del INE, en el segundo trimestre de 2023, por poner un ejemplo, se recuperaron las horas que se realizaban en el segundo trimestre de 2019, es decir, antes de la pandemia, un total de, trimestralmente, 8.500 millones de horas trabajadas. Sin embargo, se nos decía también que faltaban un total de 592 millones todavía para alcanzar a las existentes en el 2008. Y teniendo en cuenta que han aumentado las tasas de ocupación, es decir, según los datos de afiliación a la Seguridad Social, ahora hay más gente trabajando que nunca, si no ha aumentado el número de horas trabajadas, el cociente que se produce de esa división entre horas/personas, lo que se nos está arrojando como resultado es que trabaja más gente, pero se trabajan menos horas.

Por lo tanto, y ya sí, de manera concluyente, creo que las estadísticas hay que leerlas con mucho cuidado, porque pueden arrojar visiones equivocadas.

Efectivamente, estoy completamente de acuerdo, Jaime, en que no nos podemos quedar únicamente con los datos. Te agradezco mucho que hayas hecho este análisis, porque realmente creo que es una cuestión que tenemos que profundizar un poco más, ¿no? Y bueno, en segundo lugar, también quería preguntar, en relación con lo que ha expuesto Ana, el amplio porcentaje de mujeres que, a pesar de incorporarse al mercado de trabajo, únicamente han podido acceder a empleos desempeñados a tiempo parcial, yo creo que ha quedado claro que pone de manifiesto un problema real de nuestra sociedad, ¿no?, que la mayoría de labores domésticas y de cuidados siguen recayendo sobre la mujer. En este sentido, ¿qué herramientas podrían favorecer la incorporación efectiva de

las mujeres al mercado laboral? ¿Condiciones que favorezcan la conciliación o directamente un cambio completo en el modelo social?

Bueno, Jaime, esta, por alusión, me la quedo yo, si te parece bien. Y sí, Guillermo, efectivamente, como hemos comentado antes, hay datos que revelan la posición en la que continúan situándose las mujeres en la sociedad.

Lo que sucede, recapitulando un poco, es que la feminización del contrato de trabajo a tiempo parcial no es resultado de la voluntad de las mujeres que hacen uso de él como una alternativa al trabajo a tiempo completo, sino, como veíamos, del tipo de empleo al que les conducen las dinámicas del mercado de trabajo, que, al final, están influidas por los papeles que tradicionalmente se han atribuido a ambos géneros.

Pero bueno, respondiendo ya a la pregunta, en primer lugar, quiero lanzar una idea, que además es de lo que se está hablando mucho últimamente, y lo que prima, y es que se trataría de virar de la conciliación a la corresponsabilidad, y esta última se entiende como el reparto equilibrado de las tareas domésticas y de las responsabilidades familiares con el fin de distribuir de manera justa los tiempos de vida de mujeres y hombres. El concepto de corresponsabilidad, digamos, va más allá que el simple equilibrio conciliador entre las diferentes esferas de actuación de las personas, ya que parte del equilibrio en las diferentes dimensiones de la vida, con el fin de mejorar el bienestar, la salud y la capacidad del trabajo personal, pero todavía va más allá, porque implica a las personas en el reparto de las responsabilidades domésticas y familiares, especialmente los hombres, pero también implica una importante responsabilidad de Administraciones Públicas, agentes sociales, empresas y organizaciones.

En este sentido, las normas laborales han tratado de introducir –y, de hecho, siguen haciéndolo– medidas para tratar de incorporar la corresponsabilidad de la que hablo. Por ejemplo, puedo citar la modificación de la regulación de las situaciones de suspensión del contrato por nacimiento y cuidado del menor o del permiso para el cuidado del lactante o la nueva regulación de la adaptación de la jornada por conciliación del artículo 34.8 del

Estatuto de los Trabajadores. Después, también hay otras acciones que contribuyen a la mejora del trabajo feminizado; por ejemplo, el incremento del Salario Mínimo Interprofesional, del que también hemos hablado, ya que, como tiene repercusiones sobre los salarios más bajos, beneficia especialmente a los colectivos que los perciben, entre los que se encuentran las mujeres. O la equiparación del trabajo a tiempo parcial con el trabajo a tiempo completo a efectos del cómputo de los periodos de cotización necesarios para el reconocimiento de las pensiones, que, además, se modificó recientemente por Real Decreto-ley 2/2023, que entró en vigor este pasado día 1 de octubre.

Pero es cierto también que, y, bueno, aquí tomo la opinión de algunas autoras que me gustaría citar, por ejemplo, García Testal o López Balaguer, la modificación de la normativa, por sí sola, no puede cambiar estos estereotipos. También son necesarias intervenciones en el ámbito social, educativo, de sensibilización de la sociedad, para poder incorporar la corresponsabilidad de la que os estoy hablando y de la que se habla. Pero, no obstante, por supuesto, las medidas en el ámbito de la regulación laboral también pueden favorecerla a través de acciones como las que ya he comentado y de otras que intervengan, sobre todo, en la gestión del tiempo de trabajo y en la regulación de los derechos de la conciliación, pero haciendo un replanteamiento y buscando nuevas posibilidades, que sería hacia donde deben centrarse los esfuerzos.

Perfecto. Veo que tenemos que introducir un nuevo término, que es el de la corresponsabilidad y sobre todo que, a pesar de que estamos dando pasos tanto en el plano jurídico como en el social, está claro que tenemos aún un largo camino que recorrer. Bueno, y ya en tercer lugar, la última pregunta que os planteo va a ser acerca del teletrabajo, que, si no me equivoco, es uno de los temas más candentes en materia laboral desde que la pandemia nos obligó a adaptar nuestra forma de desempeñar el puesto de trabajo. ¿Consideráis que el teletrabajo debe ser visto como una oportunidad o más bien como un riesgo? ¿De qué forma ha afectado aspectos como la conciliación, las condiciones de trabajo o la productividad?

Bueno, sí, sin duda, como dices, es uno de los temas de los que no se ha dejado de hablar, especialmente en la pandemia y, aunque el teletrabajo existe en nuestro sistema de relaciones sociolaborales desde hace años, sin duda, el contexto que se creó durante y después de la pandemia lo favoreció enormemente. De hecho, la Organización Internacional del Trabajo, siguiendo con los datos, estimó que el teletrabajo pasó de un 7,9% a un 20% en todo el mundo en la primavera de 2020. Algunos autores han afirmado que la pandemia supuso un antes y un después en esta modalidad de trabajo e, incluso, en 2020 se llegó a decir que produjo una de las transformaciones más intensas y vertiginosas en la historia del trabajo.

Por supuesto, además, también tuvo un efecto muy importante en la regulación porque, a raíz de ello, se promulgó de forma urgente el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, que después fue sustituido por la Ley 10/2021, de trabajo a distancia, también con vocación de convertirse en la regulación básica y de integrar más aspectos que el Real Decreto-ley derogado que se promulgó con urgencia.

Al respecto de lo que nos preguntas, de si el teletrabajo es una oportunidad o un riesgo, yo me atrevo a calificarlo en este sentido como un “arma de doble filo”, y ello porque tiene tanto ventajas como desventajas. En primer lugar, evidentemente, entre sus ventajas destacan las que nos pueden venir a todos a la cabeza, la posibilidad de trabajar desde prácticamente cualquier lugar a través de una conexión a Internet, prácticamente, el ahorro de tiempo en cuanto a lo que a desplazamientos al lugar del trabajo a casa se refiere, mayor autonomía y flexibilidad, en principio, y, a priori, también una posibilidad de mejor conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Pero claro que también presenta desafíos, por ejemplo, el riesgo a la no desconexión, aislamiento, necesidad de mantener la disciplina y organización en el manejo del tiempo y las tareas, dependencia de las tecnologías para poder realizar el trabajo de manera efectiva o la brecha generada por la dificultad de separación entre vida laboral y vida personal.

Entre estas características cabe destacar la flexibilidad, porque hoy en día se concibe prácticamente como el concepto clave inherente al trabajo del

presente y del futuro, y es que, además, la flexibilidad ha venido demandada tanto por parte de los empresarios como por parte de las personas trabajadoras y de ello han ido surgiendo las nuevas formas de organizar la actividad laboral. Pero, de nuevo, también hay que tener cuidado, porque la máxima flexibilización puede desembocar en fenómenos poco deseados, como la desnaturalización del tiempo de trabajo, que pone en crisis el derecho a la seguridad y a la salud laboral y que afecta de manera muy evidente al principio de igualdad.

Otras ventajas que podemos enumerar –que también las hay, como hemos dicho– están relacionadas con la salud y la seguridad de las personas trabajadoras y son la reducción del riesgo a sufrir accidentes in itinere, por la supresión del desplazamiento al lugar del trabajo del que hablábamos, y también la reducción de conflictos interpersonales, que a lo mejor no nos viene tanto a la cabeza, y, por ejemplo, podría ser muy interesante en situaciones de acoso laboral. Desde el punto de vista de la parte empresarial, algunos estudios han demostrado que el teletrabajo puede estar asociado a una mayor productividad, aunque, de nuevo, esto tiene la vuelta, digamos, de que quizás esa mayor productividad puede venir asociada a jornadas de trabajo más largas. Pero bueno, también otras ventajas desde el punto de vista de la parte de la empleadora es la captación de talento, por ejemplo, sin límites geográficos y ahorrando costes.

Por otra parte, uno de los principales riesgos que se detectan en cuanto al trabajo desarrollado a través de los medios digitales es lo que vengo introduciendo de la desvirtualización del tiempo y del lugar de trabajo tradicionales, debido a las condiciones de trabajo tan laxas y flexibles unidas a una falsa apariencia de autonomía y libertad de organización y trabajo de la persona trabajadora. Además, gran parte de los riesgos asociados al teletrabajo están relacionados con los excesos de jornada y aislamiento: las personas teletrabajadoras presentan una tendencia a trabajar más horas que las personas que trabajan en las instalaciones de la empresa y los tiempos de trabajo y descanso se confunden y ello puede terminar teniendo otros riesgos psicosociales: fatiga, tecnoestrés, carga mental y no debemos despreciarlos.

Y, en cuanto a la conciliación, que también nos preguntabas, sin duda, el teletrabajo es una medida atractiva para potenciarla, pero, en relación a lo que hemos ido viendo, durante la pandemia se acentuó el papel de las mujeres como encargadas de las tareas domésticas, por lo que a la hora de implementar el teletrabajo también debe tenerse en cuenta la corresponsabilidad.

En definitiva, ya para concluir, parece que la solución pasaría por definir bien los límites de implantación y aplicación del sistema de teletrabajo en la empresa desde todas las perspectivas, pero, especialmente, desde la prevención de riesgos laborales y la seguridad y la salud en el trabajo, que, al final, es la cuestión que siempre debe estar detrás del trabajo y que siempre trata de proteger la normativa, y, además, también herramientas como un adecuado sistema de registro de la jornada de trabajo y políticas de desconexión digital bien definidas son esenciales en esta tarea.

Perfecto, pues yo creo que nos queda todo mucho más aclarado, además es una cuestión muy interesante porque el teletrabajo yo creo que ha venido para quedarse después de la pandemia y bueno, si con vuestra exposición yo creo que ya habíais ofrecido un panorama muy interesante y aclarado las cuestiones principales, creo que con estas respuestas también habéis despejado todo tipo de dudas que pudieran surgir sobre este ODS 8 relativo al crecimiento económico y al trabajo decente o por lo menos es mi caso. En definitiva, muchas gracias a ambos por venir al podcast a tratar un tema como este tan complicado de analizar, con tantas aristas y que resulta sin embargo tan trascendental, tanto en la actualidad como será según parece en los próximos años. Así que gracias por compartir con nosotros vuestras reflexiones y vuestras visiones sobre este ODS 8. Y ya sabéis, Jaime y Ana cuando queráis, esta es vuestra casa.

Los pasos de la Unión Europea para cumplir con el ODS 14: ¿suficientes o no tanto?

Jorge SÁNCHEZ EDO

Doctorando en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Departamento de Derecho Público (Universidad de Zaragoza)

Buenos días, queridos oyentes y sed bienvenidos todos y todas a un nuevo episodio del podcast “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho, Reflexiones y Visiones”. Mi nombre es Guillermo Juan, soy investigador del Área de Derecho Internacional Público aquí en la Universidad de Zaragoza y hoy me acompaña Jorge Sánchez Edo, compañero doctorando en mi misma área de Derecho Internacional Público en la Universidad de Zaragoza. Bienvenido, Jorge.

Muchas gracias por invitarme.

Bueno, el tema del que viene a hablarnos Jorge hoy es un asunto realmente interesante y que a veces pasa desapercibido, pero que tiene una gran relevancia en el avance hacia un futuro sostenible: el ODS 14 relacionado con la vida submarina. Este objetivo 14 pretende conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y, en definitiva, todos los recursos marinos. El enfoque que se dará en este podcast se centra, además, en la Unión Europea como actor esencial en el plano internacional. Y vamos a dedicarnos a analizar un poco los pasos que se están dando en la consecución de este ODS en suelo europeo o mejor dicho, en aguas europeas. Por favor, Jorge, cuéntanos en qué consiste

este ODS 14 y cuál es el avance que está haciendo la Unión Europea hacia su consecución.

En primer lugar quería darte las gracias por contar conmigo para este proyecto sobre los ODS y el derecho que, como bien has dicho, en mi caso voy a tratar de redirigir hacia los pasos que ha dado la Unión Europea para cumplir con el ODS 14 y la idea final de responder a la pregunta si han sido suficientes o no lo han sido tanto. Pero me vas a permitir que empiece citando al poeta granadino por excelencia, que es Federico García Lorca, cuando definió el mar como “el cielo caído por querer ser la luz”. Con estos versos, Lorca nos dio si no una de las mejores descripciones, sí una de las más poéticas, de esas grandes masas de agua salada contenidas dentro de la palabra mar que centran la atención del Objetivo de Desarrollo Sostenible del que vamos a hablar aquí, que como he dicho, es el ODS 14.

El ODS 14 tiene como finalidad conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos dado que los océanos cumplen con un papel fundamental de impulso de los sistemas mundiales que convierten la Tierra en un lugar habitable para los seres humanos. Cuestiones o fenómenos como, por ejemplo, el clima, la lluvia, el agua potable, el tiempo e, incluso, el oxígeno del aire que respiramos son proporcionados y/o regulados por el mar. Además, y desde un punto de vista analítico más cercano a las ciencias sociales, el mar también es muy importante para nuestros sistemas económicos ya que, por ejemplo, según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Transporte, más del 90% del comercio mundial es transportado por vía marítima. Y por aportar algún dato relativo a España, de acuerdo con el Ministerio de Transición Ecológica, nuestro país tiene cerca de 8.000 kilómetros de litoral gracias a los cuales el sector pesquero español representa en torno al 1% del PIB nacional. Una cifra nada desdeñable teniendo en cuenta, por ejemplo, que el gasto público en defensa en 2022 alcanzó el 1,47% del PIB español. Por tanto, hacer una gestión cuidadosa de este recurso es esencial no solamente para proteger el planeta, sino también para asegurar la prosperidad y para lograr un futuro mejor y más sostenible para todos.

Sin embargo, en la actualidad existe un deterioro constante de las aguas costeras como consecuencia de la contaminación y la acidificación de los océanos que está causando un efecto negativo sobre la biodiversidad y el funcionamiento de los ecosistemas. Según Naciones Unidas, cada año llegan a los mares y océanos entre 5 y 12 millones de toneladas métricas de plástico, que generan un coste aproximado de 13.000 millones de dólares anuales entre gastos de limpieza y pérdidas económicas. Sin olvidar, por supuesto, el impacto nocivo que esto tiene sobre el turismo o las pesquerías de pequeña escala que pueden llegar a representar más del 10% de las contribuciones a la economía de determinadas regiones españolas, de acuerdo con la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea de 2023.

Para tratar de frenar las consecuencias devastadoras que genera la degradación de los océanos, el ODS 14 fijó diez metas entre las que se encuentran, por ejemplo, la prevención y reducción significativa de la contaminación marina de todo tipo, la minimización y abordaje de los efectos de la acidificación de los océanos o el aumento de los beneficios económicos obtenidos del uso sostenible de los recursos marinos por parte de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Efectivamente, el cumplimiento de estas metas requiere del trabajo conjunto de todos los actores internacionales, empezando por los Estados y las organizaciones internacionales y siguiendo por la sociedad civil y otros entes como las empresas transnacionales o las organizaciones no gubernamentales, cuya participación es fundamental para la consecución de los ODS. Particularmente, y en lo que a nosotros nos atañe, es importante hablar del papel que ha desempeñado un sujeto de Derecho Internacional primordial como es la Unión Europea que, recordemos, tiene como finalidad promover el bienestar de sus pueblos (artículo 3.1 del Tratado de la Unión Europea). Además, continúa diciendo dicho artículo en el punto tercero cosas como que la UE obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa y en favor de un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Unos valores que tienen su reflejo, por ejemplo, en el artículo 21 TUE relativo a las disposiciones generales sobre acción exterior de la Unión.

Para abordar la cuestión objeto de análisis, vamos a dividir la explicación en tres macro áreas como son la salud de los océanos, la conservación marina y la pesca sostenible, que nos van a ayudar a monitorizar el seguimiento del ODS 14 en el marco comunitario. Dentro de cada área, las primeras líneas estarán dedicadas al contexto jurídico y, posteriormente, entraremos en el estudio de la panorámica y las principales tendencias de cada una.

Como acabo de enunciar, las dos primeras cuestiones guardan relación con la salud de los océanos y la conservación marina, destacando la existencia de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina. Esta directiva tiene como finalidad garantizar que las aguas marinas de la Unión alcancen un buen estado medioambiental a la par que se promueva la creación de zonas marinas protegidas que, de acuerdo con la Directiva sobre Ordenación del Espacio Marítimo, deben tenerse en cuenta en la ordenación del espacio marítimo.

Junto a estas dos directivas, la estructura legal europea se completa con otras dos disposiciones, la Directiva Marco del Agua y la Directiva Comunitaria sobre las Aguas de Baño, que están focalizadas en exigir que los Estados miembros realicen planes para garantizar el buen estado ecológico de las aguas costeras y en establecer disposiciones para el control de la calidad de las aguas en las zonas de baño designadas, respectivamente.

Asimismo, también debemos tener en cuenta el Tratado de Alta Mar para proteger los océanos que replicó el acuerdo alcanzado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad de 2022 para la protección de al menos el 30% de las zonas marítimas del planeta de aquí a 2030. Igualmente, en materia de biodiversidad destaca la Estrategia de Biodiversidad de la UE para 2030, con la que se pretende reforzar la protección de los ecosistemas marinos con el propósito final de alcanzar un buen estado medioambiental, y también, la Ley de Restauración de la Naturaleza para restaurar los hábitats europeos en mal estado, incluidos los ecosistemas marinos, que fue aprobada a finales de febrero de 2024.

Otras dos directivas que influyen en el cumplimiento del ODS 14 son la Directiva de Hábitats, que contribuye a la preservación de tipos de hábitats y

especies marinas, y la Directiva de Aves, en la que se enumeran las especies de aves que dependen de los hábitats marinos.

Por otro lado, la sostenibilidad de los océanos para 2030 es uno de los cuatro pilares sobre los que se apoya la Agenda actualizada de la UE para la Gobernanza de los Océanos Internacionales. Con el objetivo de reducir la contaminación marina, la UE utiliza un amplio abanico de instrumentos jurídicos entre los que destaca la normativa sobre gestión y prevención de desechos, la Directiva sobre plásticos de un solo uso y la Directiva sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga. Una disposición esta última que se completa con el Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación por los Buques (MARPOL) que tiene como finalidad proteger los océanos y los mares de la contaminación causada por el transporte marítimo.

Finalmente, también es necesario hablar del Plan de Acción Contaminación Cero del Aire, el Agua y el Suelo, en el que se establecen medidas para mejorar la calidad del agua reduciendo las emisiones de residuos, la basura plástica en el mar y los microplásticos, y de la estrategia de adaptación al cambio climático, que pretende parar la acidificación de los mares europeos.

Pues bien, yo creo que la pregunta que nos estamos haciendo ahora es en qué se ha traducido todo esto. ¿Cuál ha sido su impacto real? Para empezar, por ejemplo, en relación con la acidificación del agua, tenemos que tener en cuenta que antes de la industrialización los niveles de pH del agua oscilaban entre 8,3 y 8,2. Sin embargo, desde 1985 se observa una disminución de estos niveles, llegando en 2021 a alcanzar la cifra de 8,049. En este caso, podemos afirmar que la normativa comunitaria para mitigar el cambio climático se ha traducido en un impulso para alcanzar la meta tercera del ODS 14, sobre minimización de la acidificación del agua del mar, pero que ese impulso ha tenido un escaso efecto en la práctica.

Una conclusión similar podemos extraer en relación con la contaminación de los océanos. Los datos recabados por el Servicio Marino

Copernicus sobre los niveles de clorofila nos muestran que en la mayoría de los años estudiados, es decir, de 2000 a 2022, unos 20.000 km² de las aguas marinas de la UE (aproximadamente un 0,4% de la zona económica exclusiva de la Unión) se vieron afectadas por fuertes fluctuaciones en este indicador. Sin embargo, en años como 2007, 2008, 2018 y 2022, la superficie afectada fue más del doble, lo que es una clara muestra de la fuerte variabilidad anual de estos niveles. Además, en 2022, 54.920 km² de las aguas marinas de la UE (un 1,0% de su ZEE) se vieron afectados por la eutrofización, confirmando una tendencia alcista si lo comparamos con los datos recabados en 2017.

Asimismo, si hablamos de contaminación marina, es necesario hablar de la presencia de residuos plásticos en nuestros mares y océanos. Según la Comisión Europea, cada año entran en las aguas marinas de la UE entre 150.000 y 500.000 toneladas de plástico, representando los plásticos de un solo uso alrededor del 50% de todos los desechos marinos que se encuentran en las playas europeas.

Como ya se ha explicado, para hacer frente a estos tres problemas que se acaban de enumerar, tenemos normativa comunitaria como la Directiva marco sobre estrategia marina, la Directiva sobre plásticos de un solo uso o la Directiva Marco del Agua, pero su impacto está siendo escaso teniendo en cuenta las preocupantes tendencias de algunos de los indicadores que se acaban de exponer.

En segundo lugar, y en relación con la conservación marina, podemos afirmar que, de acuerdo con un informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente de 2019, un elevado porcentaje de especies y hábitats marinos de los mares europeos se encontraban todavía en un “estado de conservación desfavorable” y que el estado del ecosistema marino en general no podía ser calificado como “bueno”. Por esta razón, la UE trabaja para aumentar la extensión de las zonas marinas protegidas, que han pasado de 216.742 km², en el año 2012, a 611.550 km², en 2021. O, lo que es lo mismo, las zonas marinas protegidas representaban en 2021 el 12,1% de la superficie marina total de la UE. Un porcentaje lejano a ese objetivo del 30% para 2030 que ya se ha señalado. A pesar de ello, la UE considera que está en condiciones de

cumplir su objetivo ya que los esfuerzos de los Estados miembros con frontera marítima han aumentado, destacando especialmente en esta labor Francia, Grecia, Chipre y España.

No obstante tenemos que decir que, aunque éste es un dato positivo, el crecimiento de la extensión de las zonas protegidas no representa por sí solo un buen indicador del nivel de protección de las especies y los hábitats. Es más, podemos afirmar que la UE no dispone de un sistema de evaluación de la eficacia de los planes de gestión de las zonas marinas protegidas. Lo más cercano que he encontrado a este respecto es un informe del Tribunal de Cuentas Europeo en el que se concluía que las zonas marinas protegidas ofrecen en la práctica una protección que calificó como de limitada. Por tanto vemos cómo, a pesar de que en esta cuestión sí que se han dado pasos importantes, existe mucho margen de mejora especialmente en lo que respecta a la relación de las zonas marinas protegidas con otras medidas de conservación como las previstas en la Estrategia de Biodiversidad para 2030.

Finalmente, la última macro área que voy a tratar de analizar es la que guarda relación con la pesca sostenible. En esta materia, la acción jurídica europea se sostiene sobre tres pilares fundamentales: la Política Pesquera Común (cuyo objetivo es garantizar la sostenibilidad del sector conservando los recursos marinos y asegurando el máximo rendimiento sostenible); el Plan de acción sobre protección y restauración de los ecosistemas marinos para una pesca sostenible y resiliente; y la política actualizada de la UE para el Ártico (que pone el acento en la conservación y utilización sostenible de los recursos marinos vivos de dicho océano).

Gracias a la labor comunitaria, la presión pesquera en aguas marinas de la UE disminuyó un 37% entre los años 2005 y 2020. Sin embargo, mientras que las poblaciones de peces del Atlántico nororiental y el Mar Báltico se pescaban por término medio de forma sostenible, las poblaciones del Mediterráneo y el Mar Negro seguían sufriendo sobrepesca.

Al mismo tiempo, también se ha observado una mejora en el número de poblaciones pescadas por debajo del valor de rendimiento máximo sostenible,

especialmente en el Atlántico nororiental donde en 2021 esta cifra aumentó hasta alcanzar un porcentaje cercano al 74%. No obstante, la otra cara de la moneda la constituye el otro cuarto de las poblaciones del Atlántico nororiental que seguían siendo objeto de sobrepesca.

Finalmente, otro dato que debemos tener en cuenta es el del nivel de biomasa que nos permite conocer el estado de las poblaciones y su capacidad reproductiva. Se calcula que, entre 2005 y 2020, la biomasa aumentó un 22% en las aguas marinas de la UE, siendo el Atlántico nororiental, con un aumento del 43%, la región donde se registró un mayor incremento. Por su parte, la biomasa de las poblaciones en el Mediterráneo y el Mar Negro sólo creció un 3%, un dato preocupante atendiendo a la gran diferencia existente con el Atlántico.

Por tanto, y en conclusión, del estudio de todos estos datos podemos concluir que la UE ha realizado avances hacia el cumplimiento con el ODS 14 que pueden ser calificados como de moderados o, incluso, de tibios. Como hemos observado, es cierto que las zonas marinas protegidas han aumentado y que las poblaciones de peces en aguas europeas, especialmente en el Atlántico Nororiental, parecen recuperarse poco a poco como consecuencia de la disminución de la presión pesquera. Sin embargo, por el lado negativo, debemos señalar que se observan preocupantes tendencias en los ámbitos de la acidificación oceánica y la eutrofización.

Y para finalizar, empezaba citando los primeros versos del poema “Mar” de Lorca y quiero terminar cerrando el círculo con la última estrofa del poema que dice “la tierra es el probable Paraíso Perdido”. Parece que ya a comienzos del siglo pasado Lorca nos estuviera avisando de que solo tenemos un planeta y que es nuestro deber cuidar de él. Recordemos que se dice de Lorca que tenía sueños premonitorios, ¿quién sabe si éste era uno de ellos?

Perfecto. Muchas gracias, Jorge. Creo que con esta explicación tan detallada y con tu acertado análisis de la actuación europea en la protección de los océanos y de sus ecosistemas marinos, todos tenemos más clara su importancia y sobre todo su situación en la actualidad que

podríamos calificar como decíamos de un avance moderado, ¿no? Gracias por dar visibilidad a un tema que realmente no suele ocupar las primeras planas de los periódicos, pero que resulta absolutamente esencial. Si me permites, has mencionado una serie de temas en los que me gustaría profundizar un poco. El primero de ellos, se me viene a la cabeza la Unión Europea es uno de los actores internacionales y su actuación dirigida a la defensa del medio ambiente. Y, bueno, dentro de ello, en este caso a la protección de los ecosistemas marinos, es sin duda un ejemplo a nivel mundial. Por mucho que podamos decir que los avances han sido más o menos efectivos, ¿a nivel internacional o en otros contextos regionales se han adoptado medidas en este sentido? ¿Y cómo podría la Unión Europea tratar de exportar su modelo y ejercer un poco de líder, digamos, en la consecución de este ODS 14?

Pues muy buenas y difíciles preguntas. En relación con la primera pregunta, es muy difícil encontrar ejemplos de organizaciones internacionales con un nivel de integración y de compromiso con el medio ambiente como el que tiene la UE. Pero sí que podemos mirar los pasos dados por los actores internacionales más contaminantes del mundo que, a la sazón, son China y Estados Unidos.

En el caso de China, ya en marzo de 2016 publicó el XIII Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social de la República Popular China en el que vinculaba la Agenda 2030 con estrategias nacionales de desarrollo a medio y largo plazo. Posteriormente, en abril de 2016, hizo público el documento de posición de China sobre la aplicación de la Agenda 2030, que marcaba los principios que debían guiar dicha tarea, y, en septiembre, también publicó el Plan Nacional de China para la Implementación de la Agenda 2030. Además, más recientemente, el 1 de enero de 2024, entró en vigor la Ley de Protección del Medio Ambiente Marítimo que estaría en la línea del ODS 14. Pero el problema que encontramos en el caso chino es la ausencia de transparencia, de datos contrastados y de una visión amplia de las prácticas puestas en funcionamiento por la República Popular, que nos permitan evaluar correctamente el impacto de su política.

Por su parte, los EE.UU. enfocan sus esfuerzos para cumplir con el ODS 14 a través de programas concretos, tanto dentro como fuera de sus fronteras, como el llevado a cabo para proteger el arrecife de coral y el ecosistema costero del Mar Rojo. Asimismo, dentro del plano nacional, nos encontramos, por ejemplo, con el Programa de Gestión de Vertidos a los Océanos y con la Ley de Protección, Investigación y Santuarios Marinos, que tienen como objetivo salvaguardar el océano impidiendo o limitando el vertido de cualquier material que pueda afectar negativamente a la salud humana y al medio marino. Sin embargo, tenemos que decir que el compromiso demostrado está sujeto a los avatares políticos y, en todo caso, está lejos de lo que sería deseable como se desprende de varios datos relevantes. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio del Centro Smithsonian de Investigación Medioambiental, el 26% de las aguas de EE.UU. tienen el estatus de zonas marinas protegidas. No obstante, la inmensa mayoría de esas aguas, un 96%, se encuentran en el Pacífico central. Y, además, la mayoría de estas zonas sólo están parcialmente protegidas, siendo consideradas como zonas totalmente protegidas, solamente el 3% de las mismas. Es decir, que la realidad escondida detrás de las cifras es más cruda de lo que parece.

Por tanto, podemos observar cómo las dos grandes superpotencias mundiales tienen un compromiso realmente limitado con el cumplimiento de los ODS. Si decíamos que los avances de la UE han sido tibios, los de estas dos naciones que son las más contaminantes del planeta no pueden obtener calificativos mejores.

Con respecto a la segunda pregunta, la clave la encontramos en el artículo 21 TUE. En este artículo se contienen algunas de las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y se dice textualmente que la UE tiene como fines “apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo» y «contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible”.

Aunque puede pensarse que estos fines no tienen una plasmación práctica, la realidad es que la UE sí que presta una gran atención a esta cuestión en el desarrollo de su acción exterior. Por ejemplo, y hablando del Indo-Pacífico, la Unión ha utilizado la lente medioambiental a la hora de diseñar su Estrategia para la Cooperación en la Región Indo-Pacífica y, en consecuencia, ha establecido como pilares de sus directrices la transición verde o la gobernanza de los océanos en la que se contemplaban acciones como la consecución de acuerdos de asociación para la pesca sostenible o la creación de zonas marinas protegidas. Además, a la hora de negociar acuerdos internacionales también ha incluido artículos relativos al medio ambiente y el cambio climático como es el caso, por ejemplo, de los artículos 23 y 24 del Acuerdo de Asociación Estratégica entre la UE y Japón. Es decir, que la Unión ya está tratando de exportar su visión y de ejercer un liderazgo a este respecto.

Entiendo, la verdad es que me parece una visión muy interesante realizar un recorrido, un barrido así general, a nivel comparado y bueno creo que nos ayuda mucho mejor a entender cuál es el papel realmente de la Unión Europea en este sentido. Bueno, esta era una pregunta un poco más genérica, pero te voy a plantear un par de preguntas que van a meterse determinadamente en temas que sobre los que has hecho algo más de hincapié. Cuando hablabas de la conservación marina has señalado que la Unión Europea ha aumentado el número y la extensión de las zonas marinas protegidas. ¿En qué consiste este concepto de zona marina protegida? ¿Y cómo se concreta esta protección?

Pues mira, según el artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, por área protegida se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación. Es decir, que una zona marítima protegida es un área de mar, océano o estuario, delimitada geográficamente y en la cual un gobierno ha fijado límites a la acción humana con el fin de cumplir con objetivos de protección.

Por tanto, de dicha definición podemos concluir que, primer lugar, las zonas marinas protegidas pueden ser establecidas en diversos hábitats acuáticos situados en mar abierto, las costas o los estuarios. Además, cada zona marítima protegida tiene un objetivo distinto (como la protección de los hábitats marinos y la diversidad; la conservación de lugares de interés histórico, como pecios; o el aseguramiento de que los recursos sean sostenibles) y, como hemos visto, cada zona establece niveles diferentes de prohibición de la actividad humana. Muchas de estas zonas permiten el acceso siempre y cuando no se dañe el medio ambiente, en algunas se prohíbe la pesca y en otras ni siquiera se permite el acceso. Depende del área y del gobierno o gobiernos porque varios gobiernos nacionales pueden trabajar conjuntamente en la creación de zonas transnacionales como el Santuario de Pelagos creado por Italia, Francia y Mónaco.

Y fíjate una curiosidad, ¿tú sabes cuál es la zona marina protegida de mayor tamaño? Pues es el área protegida de las Islas Fénix en el Océano Pacífico, en la cual Kiribati protegió unos 410.500 kilómetros cuadrados. Por el contrario, la zona marina protegida más pequeña del mundo es la del Parque Provincial de Echo Bay Marina, en Canadá, que ocupa tan solo 0.4 hectáreas. Es decir, que hay zonas marinas protegidas muy diversas, dependiendo de multitud de factores como los gobiernos, la zona geográfica, etc.

Pues a mí esto me resulta muy interesante porque creo que es algo que mayoritariamente se desconoce. O sea que gracias por hacer este análisis. Y bueno, ya para finalizar quería preguntarte por la política pesquera común de la Unión Europea que trata de garantizar una pesca sostenible y luchar contra la sobrepesca. ¿En qué consiste esta sostenibilidad de la pesca cuando podemos hablar de sobrepesca también? ¿Y podrías arrojar algo de luz sobre sobre estos dos términos?

Pues efectivamente. Mira, podemos afirmar que la pesca sostenible es aquella que puede mantenerse de forma indefinida en el tiempo sin poner en riesgo la viabilidad de la especie objetivo y sin ejercer un impacto negativo sobre otras especies dentro del ecosistema, incluidas las personas. Por tanto, la otra cara de la moneda, la sobrepesca, se produce cuando la extracción de

fauna y flora del mar se realiza a un ritmo demasiado elevado como para que las especies puedan reponerse.

Este problema ha sido abordado por varias organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura que ya en 1995 adoptó el Código de Conducta para la Pesca Responsable en el que se establecen los principios, objetivos y elementos básicos para la adopción de medidas destinadas a la conservación y ordenación responsables de la pesca mundial. Este código ha sido completado con varios instrumentos políticos entre los que destacan a este respecto las Directrices Internacionales para la Ordenación de las Capturas Incidentales y la Reducción de los Descartes (2011), las Directrices Voluntarias para el Mercado de las Artes de Pesca (2018) y las Directrices Técnicas para Prevenir y Reducir las Capturas Incidentales de Mamíferos Marinos en la Pesca de Captura (2021).

Sin embargo, según un informe de la propia FAO, en el año 2022 “la mayoría de las poblaciones de peces de importancia económica que se evalúan periódicamente siguen siendo explotadas fuera de los límites de sostenibilidad biológica”. Y en 2023, en el informe “El estado de la pesca en el Mediterráneo y el Mar Negro”, el porcentaje de poblaciones de peces sobreexplotadas en estos mares era cercano al 60%. Unas cifras preocupantes a pesar de que se está observando una paulatina disminución de estas cifras.

Perfecto, pues con estas explicaciones has despejado todo tipo de dudas que pudieran haber surgido acerca de la actuación de la Unión Europea en la protección de los océanos. Está claro que este ODS, si bien no es tan visible, resulta esencial para avanzar hacia el desarrollo sostenible y no debemos descuidar un entorno que resulta tan importante en la escena global y especialmente en Europa que es como se ha dicho en muchas ocasiones una península de penínsulas y su conexión con el mar y sus ecosistemas es aún más directa y más profunda. En definitiva, Jorge, muchas gracias por venir al podcast a tratar un tema tan relevante y arrojar algo de luz sobre sobre temas que también requieren que les prestemos atención. Gracias por compartir tus reflexiones y visiones con nosotros acerca del ODS 14.

Muchísimas gracias.

El acceso a la información ambiental en la consecución del ODS 16

Darío BADULES IGLESIAS

Profesor Doctor de Derecho Administrativo

Departamento de Derecho Público (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

Buenos días, queridos oyentes y sed bienvenidos todos y todas a un nuevo episodio del podcast *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho: reflexiones y visiones*. Mi nombre es Guillermo Juan, y soy investigador del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza. Hoy me acompaña Darío Badules, Profesor Doctor de Derecho Administrativo de nuestra Universidad, que además es miembro del Grupo de Investigación AGUDEMA: Agua, Derecho y Medio Ambiente, e investigador del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales de Aragón. Bienvenido, Darío.

El tema que vamos a tratar en el episodio de hoy involucra directamente a la ciudadanía, pues tiene que ver con un derecho del que somos titulares todos nosotros. A pesar de que se relaciona en mayor o menor medida con todos los ODS, es parte integrante del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 referido a la paz, justicia e instituciones sólidas, que en su meta 10ª recoge la necesidad de garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales. Darío, ¿en qué

consiste este derecho y por qué es esencial para lograr la consecución de los ODS?

Bueno, en el día de hoy lo que vamos a hacer es hablar de un derecho que es el de acceso a la información ambiental, que tiene gran relevancia a la hora de conseguir el ODS 16, que como sabemos, trata sobre la paz, la justicia y las instituciones sólidas, y en concreto la meta 16.10: Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales. Es un derecho muy importante en tanto que para poder ejercitar cualquier otro derecho tenemos que, en primer lugar, tener una información adecuada y en este caso información relacionada con el medio ambiente. Se trata de un derecho de construcción internacional que después se ha visto concretado en el ámbito nacional y que tiene su importancia por algunas cuestiones que vamos a ver a continuación.

Me gustaría saber en primer lugar qué estatus tiene el acceso público a la información ambiental en el ámbito del ordenamiento jurídico español.

Bueno, pues esa pregunta es muy relevante porque en primer lugar tenemos que decir que no partimos del vacío, que en el caso español, a pesar de que tenemos una ley del año 2006 —la Ley 27/2006 de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información ambiental, a la participación pública y el acceso a la justicia— lo cierto es que ya en el año 1998 (por lo tanto estamos hablando de prácticamente hace tres décadas), se aprobó un convenio internacional, el Convenio de Aarhus, por el cual se regulaba a nivel internacional el acceso a estos tres derechos. Después, en el ámbito también europeo, las Directivas del año 2003, la 4 y la 35 CEE fueron las que obligaron de alguna manera a los Estados miembros de la Unión a aprobar una regulación interna para la consecución de estos tres derechos. Puede decirse también que el acceso a la información ambiental no deja de ser de alguna manera también una consecución o una concreción del artículo 45 de nuestra Constitución, que es el que prevé el derecho a un medio ambiente adecuado. Por lo tanto, el derecho de acceso a la información ambiental es parte

integrante de ese derecho al medio ambiente y es un requisito fundamental de hecho para el ejercicio de otras acciones, como puede ser precisamente ese derecho de participación y de acceso a la justicia. Porque si no tenemos información, si no tenemos conocimiento de aquellas cuestiones que afectan al medio ambiente, es prácticamente imposible ejercitar cualquier otro derecho.

Y de hecho esa es una de las cuestiones más relevantes en lo que se refiere a la información ambiental porque este derecho fomenta la transparencia, la disponibilidad de datos. Luego podemos hablar de ello si te parece, también incluso una suerte de empoderamiento a la sociedad civil, de participación, de rendición de cuentas. Todos estos conceptos, posiblemente tan posmodernos, pero tan de actualidad a día de hoy, vienen derivados de la aplicación de esta normativa ya con algunos años. Normativa que por otra parte tiene algunos problemas, algunas ineficiencias que pueden ser corregidas, y que después discutiremos sobre ellas, pero pueden afectar a la consecución última de ese derecho al acceso a la información ambiental. Todos sabemos que la información es poder y que la información nos sirve precisamente para garantizar el ejercicio de otros derechos. Lo cierto es que este derecho de acceso a la información ambiental, como ha dicho por ejemplo el profesor Salinas, vendría a facilitar una construcción de lo que podríamos llamar la *ecociudadanía*, una especie de participación activa de la ciudadanía en las decisiones públicas que afecten al medio ambiente, lo cual fomentaría, como también dice la profesora Lozano, una protección de un bien colectivo como es el ambiente.

Dice también el profesor Betancor que el interés y no la sanción es lo que se persigue precisamente con esta triada que fue constituida, como ya he dicho, en el año 1998 por parte del Convenio de Aarhus. La información, la participación y el acceso a la justicia. Se trata, por lo tanto, de fomentar: estamos ante un instrumento de fomento clásico del Derecho administrativo. Fomentar la participación mediante la información ambiental es una medida de ilustración que tiene un carácter indirecto extenso. No es, por lo tanto, una forma coactiva de actuación de los poderes públicos. Serviría lógicamente para enriquecer la conciencia ambiental de todos cuantos acceden a la información pública, ya sea a través de una de una modalidad activa o pasiva de

información, en el sentido de que se puede tanto solicitar acceso a determinadas informaciones que afecten al medio ambiente, como acceder a información que los poderes públicos pongan a disposición de todos en las páginas web o en otros servidores, en otros lugares en los que se pueda alojar esa información. Esto nos recuerda, por otra parte, también al régimen de acceso a la información pública general, que desde el año 2013 tiene una regulación estatal, la Ley 19/2013, pero también en el autonómico, donde distintas leyes autonómicas que regulan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, no solamente ambiental sino general.

Pero como digo, el hecho de que exista por una parte una regulación estatal y después también una autonómica en el ámbito de la información general y el hecho de que tengamos una normativa propia de información ambiental y una normativa de información pública con carácter general, no solamente es que pueda, sino que de hecho ha generado ciertas colisiones entre estas dos normativas, teniendo en cuenta básicamente que la regulación no es exactamente igual. Y de hecho recientemente ha habido una serie de disfunciones en lo que se refiere al silencio administrativo que se regula en estas dos leyes, en lo que se refiere al acceso a la información general y en concreto al acceso a la información en materia de medio ambiente. Pero si te parece sobre eso, volveremos después. Tener información en materia de medio ambiente no solamente es importante, sino que es muy actual, porque existen también una serie de mecanismos, de informaciones que incluso con las tecnologías actuales pueden recopilarse en tiempo real. De hecho, este es un tema que yo creo que es bastante interesante, ¿no?

Perfecto. Sí, te quería preguntar una pequeña cuestión en relación a algo que has mencionado al principio. Bueno, hemos relacionado este acceso a la información ambiental tanto con el derecho al medio ambiente del artículo 45 como con el derecho a la información. ¿Digamos que hay alguna forma de considerar este derecho un derecho fundamental o simplemente se incluye en otros derechos de un rango constitucional inferior?

Podríamos decir que el derecho de acceso a la información con carácter general es un derecho constitucional en tanto que está previsto de manera indirecta a través no tanto del título primero de nuestra Constitución como de como del artículo 105 que afecta a la información pública. Con carácter general, no podemos decir, por lo tanto, que se trate de un derecho fundamental. Es un derecho de configuración legal, que está previsto en las leyes, un derecho íntegramente subjetivo. Por lo tanto, ejercitable ante las Administraciones públicas y todos los poderes públicos, pero también ante los tribunales. Si no nos proporciona una información, tiene que estar justificado. Existen limitaciones, obviamente, porque toda la información no es posible conocerla, por ejemplo, cuando afecta a la seguridad nacional, a intereses empresariales. Pero lo cierto es que esas limitaciones, valga la redundancia, son limitadas. Por lo tanto, no es posible no proporcionar una información y no justificarlo. Hay que justificar cuando no se da esa información, pero eso no implica que tenga la protección que sí que tienen los derechos fundamentales que están previstos en el título primero de nuestra Constitución. Pero sin duda es un derecho, un derecho subjetivo que se puede defender. Volviendo al tema que comentaba antes y que he avanzado, precisamente podemos hablar del acceso a esa información ambiental, no solamente de que podemos acceder, sino de cómo podemos acceder. Como en toda información pública existe una serie de informaciones que va a ser publicada de manera autónoma por parte de los poderes públicos, que va a ser alojada habitualmente a día de hoy en sus páginas web, en las páginas web de los poderes públicos.

Pero por otra parte, existe también información que con carácter general no está accesible, pero que puede accederse mediante una previa solicitud de las personas interesadas. Personas interesadas que pueden simplemente tener un interés, por supuesto empresarial, pero también un interés en defensa de la legalidad ambiental y por lo tanto, del medio ambiente. ¿Es fácil acceder? Bueno, lo cierto es que se presentan numerosas solicitudes. El propio Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico tiene también la obligación, porque así lo dice la Ley, de publicar cuáles son las estadísticas de acceso a esta información. Y en el año 2022 —hace ya, por lo tanto, un par de años— hubo nada más y nada menos que 245.000, Repito, 245.000 solicitudes

de acceso a la información ambiental el año anterior, en el 2021, unas pocas menos: 166.000. También es cierto que la metodología que utilizan en el Ministerio igual no es suficientemente representativa de lo que significa esos datos, porque contabilizan también cualquier tipo de llamada telefónica que se plantea al Ministerio o a alguna de las consejerías de los departamentos autonómicos encargados sobre esta cuestión. Una mera llamada telefónica ya contabilizaría como una solicitud de acceso a la información. Sin embargo, metodológicamente podemos decir que cuando solicitamos por escrito y se nos contesta por escrito determinada información ambiental es cuando de verdad podríamos considerarlo. Pero en todo caso, cuestiones metodológicas aparte son datos elevados, ¿no?

Creo que no se publica el desglose de aquellas solicitudes que vengan de personas, digamos particulares, que en el fondo podrían estar indirectamente representando a personas jurídicas. Y de cuál es, digamos, el origen de esas solicitudes, lo cual sería también interesante de conocer. Pero bueno, lo cierto es que se plantean bastantes, como acabamos de ver. Y el método de acceso, insisto, no solamente se limita a una solicitud por escrito, sino que pueden ser a través de consultas en formularios web, consultas por correo electrónico y también, por supuesto, a través de una solicitud por registro electrónico, que sería, digamos, lo tradicional, lo ortodoxo.

Bueno, una vez se plantea, la Administración tiene la obligación de facilitar en un plazo determinado bastante breve la información que se solicita, salvo que existan algunas limitaciones a esa información porque puedan dañar algún tipo de interés que sea jurídicamente relevante. No voy a profundizar sobre ello, pero lo cierto es que en ocasiones, aunque las estadísticas digan lo contrario, porque dicen que en el prácticamente 100% de los casos se facilita la información, lo cierto es que luego uno cuando estudia la información que nos ofrecen, digamos las sentencias, que son las que de verdad analizan y cuestionan y controlan cuándo la Administración no da la información que se solicita, ve que en el fondo existen problemas, ¿no?

Y aquí tenemos una cuestión muy, muy relevante, que es la del silencio administrativo, que como como sabrán quienes nos escuchan, es una

institución jurídica propia, sobre todo del Derecho Administrativo, aunque no solo cuando la administración no contesta se le otorga a ese silencio un sentido, el sentido de que o nos dan la razón estimatorio o no nos dan la razón desestimatorio.

El silencio administrativo propio del derecho ambiental en principio era positivo, o sea, cuando no nos daban en plazo una información ambiental, básicamente se entendía que nos estaban dando esa información y por lo tanto había un verdadero acto administrativo que se podía ejecutar, que se podía por lo tanto exigir a la Administración que se nos facilitase la información que habíamos pedido, aunque no nos hubieran contestado. Esto ha cambiado radicalmente desde el año 2023, cuando el Tribunal Supremo ha dictado una sentencia, en concreto de 9 de enero del año 2023, en la que se entiende aplicable al régimen de la información ambiental de acceso a la información ambiental. El régimen propio de la información pública con carácter general de la Ley del año 2013 de la Ley de Transparencia.

¿Qué quiere esto decir? La Ley de Transparencia establece un silencio negativo con carácter básico. Por lo tanto, si pedimos una información conforme a esa Ley de transparencia y no se nos facilita esa información, se entiende que nuestra solicitud ha sido desestimada. Esto ha sido muy criticado por la doctrina, porque se considera que no es *pro informatione*, a favor de la información, de los derechos de acceso a la información por parte de la ciudadanía. Eso es discutible, ahora hablaremos de ello. Pero en todo caso, lo cierto es que la Ley de Transparencia, que es posterior a la Ley del año 2006 de Acceso a la Información Ambiental, prevé a su vez una disposición por la cual el régimen de la información ambiental en todo aquello que no esté previsto específicamente en esa ley, será el propio de la Ley de Transparencia. La Ley de Acceso a la Información Ambiental del año 2006 no incluye ninguna mención en la actualidad al silencio administrativo, al sentido de ese silencio administrativo y por lo tanto, aplicando la regulación general del Derecho Administrativo. La Ley 39/2015 se entiende que se trata de un silencio administrativo positivo, O sea, si no nos dicen nada, la respuesta es positiva. Nos están dando en este caso la información que solicitamos.

Solamente cuando la ley específicamente prevea que cuando pidamos algo el sentido es negativo, podrá ser negativo. Eso es lo que dice la Ley 39/2015. Bueno, en el caso de la Ley de Transparencia general (como he dicho, del año 2013) se prevé que sea negativo. No hay ningún tipo de obstáculo, por lo tanto, para que si pedimos algo y no nos lo dan, se entienda desestimado. No nos han dado esa información y por lo tanto podemos recurrir lo que queramos. Sin embargo, eso no sucedía con la Ley de Acceso a la Información Ambiental del año 2006, porque al no haber ninguna previsión, por lo tanto, al no decir que es un silencio negativo, se entiende que es un silencio positivo, o sea que nos dan la información en caso de que den la llamada por respuesta, claro. Según esta interpretación, que nada menos que diez años después hace el Tribunal Supremo de la Ley de Transparencia en relación con la Ley de Acceso a la Información Ambiental, toda información que no se nos facilite, habiendo solicitado información por virtud de esa ley del año 2006 de acceso a la información ambiental, ya no será positivamente considerado ese silencio, sino que va a ser entendida como desestimada nuestra solicitud. ¿Qué sucede con esto? Bueno, pues que plantea una serie de problemas, sobre todo porque en nuestro país antes de la ley del año 2006 existía otra ley de acceso a la información y en esa Ley de acceso a la información sí que estaba previsto específicamente un sentido del silencio negativo.

O sea que si pedíamos, de acuerdo con la Ley del año 98 de Acceso a la Información Ambiental, el precedente de la de 2006, información y no nos la daban en plazo, sí que se entendía desestimada. Pero eso cambió. El hecho de que la ley del año 2006 específicamente no contenga ninguna previsión sobre el sentido del silencio, implica que el legislador está pensando en un sentido del silencio positivo. O sea que si pedimos algo y dan la llamada, se entienda que nos están dando esa esa información, porque eso facilita precisamente el hecho de que los poderes públicos sean responsables, de que resuelvan en plazo y de que tengan la obligación de contestar que por otra parte, no desaparece, aunque no nos contesten en plazo. Bueno, pues el Tribunal Supremo ha entendido que de acuerdo con la disposición correspondiente de la Ley de Transparencia del año 2013, debe aplicarse el sentido negativo a las solicitudes de acceso a la información ambiental. Esto es

criticable, pero tampoco tanto. Y me explico. Cuando pedimos la información en materia de medio ambiente o en materia general y no nos contestan, nosotros lo que queremos es la información.

Si no nos contestan y si nos contestan también vamos a poder ejercitar determinados recursos. ¿Pero qué diferencia existe si el sentido del silencio es positivo y si el sentido del silencio es negativo? Si es negativo como indica Bueno, en la actualidad la ley del año 2013 general, pero también por extensión, de acuerdo con esta sentencia de 9 de enero del año 2023 del Tribunal Supremo, también por lo tanto es negativo. Según esa interpretación, el sentido del silencio en materia de acceso a la información ambiental de la Ley del 2006. ¿Qué implica ese sentido negativo? Pues que vamos a poder básicamente plantear recursos y como nos han desestimado presuntamente esa información, vamos a poder plantear un recurso en vía administrativa, si procede, o incluso ante los tribunales, porque nos han desestimado esa solicitud, no nos han dado la razón. Bueno, eso tiene sus inconvenientes, pero si nos paramos a pensar los inconvenientes que podría tener el hecho de que nos den la razón por silencio administrativo y sin embargo tengamos que ir a los tribunales sí o sí para ejecutar ese acto administrativo, es posible que nos planteemos que el hecho de que sea un silencio administrativo positivo no tiene por qué ser necesariamente más beneficioso que uno negativo, porque con el negativo podemos impugnar habitualmente en vía administrativa podemos. Bueno, habitualmente no siempre, ya sea con un recurso de alzada o ya sea con un recurso de reposición, dependiendo de quién haya resuelto esa información o esa solicitud.

Y también, ojo, recientemente se está posibilitando y sobre ello volveré después. El hecho de que sea un organismo independiente, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o los Consejos de Transparencia autonómicos quienes resuelvan esa información. Ahora bien, si el sentido del silencio se considera como positivo, estamos ante un verdadero acto administrativo. El hecho de que nos dan esa información, aunque efectivamente no nos la estén proporcionando y por lo tanto tendremos que ejecutarlo, y la ejecución de un acto administrativo presunto puede ser bastante más farragosa, porque tenemos que primero solicitárselo reclamárselo, la propia administración, que

puede volver a dar la callada por respuesta y después ya indefectiblemente a los tribunales y por lo tanto, ese sentido del silencio positivo que *a priori* parece más beneficioso, no tiene por qué serlo. Por lo tanto, aunque ha sido criticado por la doctrina, el hecho de que actualmente la información ambiental tenga por virtud de esta interpretación que hace el Tribunal Supremo un sentido, el silencio administrativo en materia de medio ambiente tenga un sentido negativo, lo cierto es que al final puede ser incluso más beneficioso. Y me permito volver brevemente sobre lo que acabo de formular que es la posibilidad de que los consejos de transparencia puedan conocer de las cuestiones relativas a las solicitudes de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Me explico. Lo que hace la Ley General de Transparencia de 2013 es prever la posibilidad de que unos órganos independientes con cierta autonomía —aunque están incardinados orgánicamente en algunos ministerios o algunas consejerías tienen cierta autonomía— para resolver las reclamaciones que puedan hacerse en materia de transparencia. Ahora bien, específicamente estos consejos de transparencia venían diciendo que aquellas cuestiones, aquellas solicitudes que se planteaban con relación al medio ambiente y por lo tanto a través de la Ley del año 2006, de Acceso a la Información, participación pública y justicia en materia de medio ambiente no podían ser resueltas por estos Consejos de transparencia que se limitaban al resto de informaciones pedidas solicitadas en virtud de esa ley del año 2013. Bueno, pues muy recientemente el Consejo de Transparencia también en parte por mediación, digamos, de la jurisprudencia de los tribunales, ha planteado la posibilidad de que sean también estos organismos independientes los que faciliten, los que gestionen esas reclamaciones en materia de acceso a la información también cuando se relacionan con el medio ambiente. Y esto es muy importante. ¿Por qué? Porque si tenemos un silencio negativo, o sea, si pedimos una información y no nos la dan, entendemos que han desestimado nuestra solicitud. Perfecto. Podemos reclamar en vía administrativa, ya sea ante el superior jerárquico o ante el propio organismo que no nos ha dado esa información.

Pero claro, todos sabemos que cuando le pedimos al superior jerárquico, al mismo que nos ha negado una información por silencio, o sea que ha dado la callada por respuesta, lo cierto es que las probabilidades de éxito son limitadas. Sin embargo, cuando tratamos de que sea un organismo independiente el que evalúe si tenemos derecho o no al acceso a esa información, en este caso en materia de medio ambiente, las posibilidades de que de una manera objetiva, imparcial, nos den acceso a esa información son más elevadas porque ya no depende del propio interesado, de la propia administración interesada, el acceso o no a esa información. Quiero decir que va a ser un tercero imparcial quien nos dé la razón o nos la quite, pero las posibilidades de éxito son mucho mayores y yo creo que esa es la clave. Esa es la clave, más allá del sentido del silencio, positivo o negativo, con todas las implicaciones que tiene, como ya he mencionado, el hecho de que ya no tenga un sentido positivo ese silencio, lo cierto es que me parece mucho más interesante y mucho más importante el hecho de que los Consejos de Transparencia estatal y autonómicos puedan conocer de esas reclamaciones en materia de acceso a medio ambiente. ¿Por qué? Pues por una exención, una cuestión muy sencilla que no es otra que el hecho de que cuando las administraciones no contestan, a veces solo necesitan un pequeño empujoncito para que contesten, cuando se les pone ante el espejo de esa reclamación que se plantea ante un organismo independiente con cierta autonomía, como son esos consejos de transparencia.

Lo habitual es que precisamente sirva como catalizador, como facilitador de esa respuesta. Por lo tanto, me parece, insisto, muy interesante esta nueva alternativa, esta nueva vía que se ha abierto en materia de acceso a la información ambiental. Por lo tanto, como ha dicho precisamente la profesora Lozano, tenemos aquí una de cal y otra de arena, no en el sentido de que parece que ha limitado de alguna manera el derecho de acceso a la información, considerando que se trata de un silencio negativo, el previsto para la Ley de Acceso a la Información Ambiental del año 2006. Porque calla, porque no dice expresamente que sea positivo, lo cual es verdad que es discutible. Pero bueno, parece que los tribunales están dando otra de arena, en el sentido de que de que están ampliando la posibilidad de conocer de esos

organismos de gestión y de control de la información, como son los Consejos de Transparencia y Buen Gobierno. Y esto insisto que es muy importante porque las posibilidades de acción que se tiene en materia de medio ambiente son mucho mayores cuando conocemos realmente lo que está sucediendo y de hecho podemos hablar de algunos ejemplos, si te parece, digamos ligados a las nuevas tecnologías. No sé si esto puede ser interesante.

De hecho, la verdad es que es un tema que me había venido a la cabeza porque, bueno, por una parte sí que entiendo que estos órganos de transparencia han contribuido tanto como como la jurisprudencia de los tribunales en la concreción y delimitación de este contenido del derecho a la información ambiental. Y entiendo que la consecución de esta meta que se contiene en el ODS 16 también está intrínsecamente ligada a estos avances tecnológicos que mencionabas ahora. De esta forma, podríamos facilitar en cierta medida la implantación de medidas dirigidas a facilitar el acceso de la población a distintas fuentes de información ambiental. ¿Podrías mencionar qué avances se han hecho en los últimos años en este sentido y tal vez indicar algún ejemplo de herramientas que permitan a los ciudadanos acceder a la información ambiental que se hayan desarrollado gracias a estos avances?

Bueno, no. solamente a los ciudadanos, sino incluso a los propios poderes públicos que luego pueden hacer una, como se dice en inglés *disclosure*, una puesta a disposición pública de la información.

Pero al margen de estas cuestiones más jurídicas y entramos ya propiamente en el concepto de la información ambiental que se puede disponer, pues hay distintos sistemas de información geográfica, de información ambiental que la verdad es que están de plena actualidad, en el sentido de que se benefician de las herramientas no solamente incluso ya tecnológicas, sino propiamente de la inteligencia artificial, que ayudan a una toma de decisiones más adecuada, que por otra parte, no deja de ser nada distinto a lo que se hacía ya con las evaluaciones de impacto ambiental y todos los mecanismos que permitían tomar decisiones sobre proyectos, sobre planes, programas que tenían una afección al medio ambiente. Gracias a la

información que previamente se recogía. Pero si nos paramos a pensar, incluso como ciudadanos recientemente están poniendo a disposición distintos ayuntamientos, no solo en España, sino también a nivel europeo e internacional, distintas herramientas que permiten conocer el estado o la calidad del aire, el estado de nuestras ciudades. En lo que se refiere, por ejemplo, a la contaminación acústica, la contaminación lumínica, podemos conocer casi en tiempo real cuál es la calidad del aire en nuestras ciudades. De hecho, quien pasee, por ejemplo en nuestra ciudad, en Zaragoza por el centro, verá que desde hace años, porque no es algo tampoco tremendamente reciente, existe en la plaza Aragón, una plaza tan céntrica como esa, un panel informativo muy grande donde se da información, insisto, en prácticamente tiempo real sobre la calidad del aire en distintos puntos de la ciudad.

Pero bueno, eso a través de internet. En la página del Ayuntamiento también existe. En el caso de Zaragoza no los he visto con demasiada actualización, pero sí que me consta que existen otras ciudades, mapas de ruido. Los mapas de ruido que son una combinación de un plano con la variable del ruido que existe en nuestras calles, que como todos bien sabemos, tiene su propia legislación, una legislación contra el ruido, no solamente, de rango legal, sino también de los propios municipios y las comunidades autónomas tienen potestad para legislar sobre ello. Y el ruido es uno de los principales agentes contaminantes de nuestra ciudad, no solamente, por lo tanto una contaminación, contaminación atmosférica, sino también acústica que favorece la aparición de enfermedades. Y conocer cuál es el ruido presente en nuestras ciudades es un requisito previo para el posible diseño de políticas públicas que contribuyan en este caso a su mitigación. Pero también incluso podría servirnos para decir: “pues mira, estoy muy estresado en el día de hoy y necesito un sitio en el que estar tranquilo” y al margen de poder saber que por ejemplo, en cualquier parque pues posiblemente estemos tranquilos, pues podríamos coger y mirar esos mapas de ruido y decir bueno, me voy a ir aquí, que voy a estar más, más tranquilo, más en silencio. Y también incluso podría servirnos a la hora de colocar un negocio o comprar un piso o alquilar un piso. Si sabemos que nos estresa mucho el ruido, podemos comprobar incluso previamente, como un elemento más de la calidad de esa vivienda en

la que vamos a vivir, ¿verdad? ¿Cuál es el ruido? Estos mapas de ruido a los cuales se puede acceder a través de las distintas páginas de las administraciones públicas, es una forma de acceso a la información ambiental que puede tener bastante relevancia para nuestras vidas. Pero bueno, no es lo único, porque a día de hoy tenemos grandes cantidades de información pública en internet, en las páginas de los distintos organismos públicos. También, por ejemplo, en materia de biodiversidad, una información que en realidad no es de acceso público, por una cuestión que ahora voy a explicar, pero que también es al final información ambiental. Me refiero, por ejemplo, a la información que sí que tienen los poderes públicos encargados de la protección de la biodiversidad, de las especies amenazadas, de aquellos animales que se encuentran, por ejemplo, en riesgo de extinción o que tienen algún tipo de problema, que son básicamente geolocalizados por los poderes públicos a través de sus agentes medioambientales o distintos veterinarios expertos. Geolocalizan los miembros, los animales de una población determinada, de una especie también determinada, los tienen geolocalizados en todo momento saben dónde están.

Pero precisamente como una medida de protección de esas propias especies, existe una limitación. Quiero decir, si alguien pidiese por ejemplo, al Gobierno de Aragón, la geolocalización de los osos que tenemos en las montañas del Pirineo, pues no se la van a dar con razón, porque es posible que el interés que existiese en la geolocalización de esos animales fuese precisamente otro... Los lobos... incluso tratar de acabar con ellos, porque sabemos que causan ciertos problemas, por otra parte comprensibles como es natural, a ganaderos, o incluso viviendas, sobre todo ganaderos. Bueno, pues no se va a facilitar esa información que está en poder de los de los poderes públicos por una cuestión, por una limitación legítima, como no es otra que precisamente la de la protección, en este caso de la biodiversidad, la propia protección de las especies de los animales que llevan ese componente de geolocalización que permite conocer en tiempo real dónde se encuentran.

Muy bien, pues después de este análisis yo creo que queda muy claro el papel central que debe jugar el acceso a la información ambiental en la consecución de los ODS y también por qué todos deberíamos como

interesados, saber un poco más acerca de sus implicaciones. Así que después de desmenuzar el contenido de este derecho y este papel esencial que vemos que juega esta información ambiental en todos los sistemas políticos que pretendan ser calificados como democráticos, vemos que está en la esencia, en el núcleo de este ODS 16 de paz, justicia e instituciones sólidas. Bueno, muchas gracias Darío, por venir al podcast y compartir con nosotros este análisis. Ha sido un placer contar contigo en este episodio.

Nada, gracias a ti, gracias a este fabuloso proyecto de innovación docente que lideras. Y simplemente antes de terminar me gustaría invitar a todos los que nos hayan escuchado a que se animen a trastear un poco con las distintas páginas de las administraciones públicas donde se ofrece esta información ambiental, porque desde luego en muchas ocasiones se trata de información muy ilustrativa e incluso que se animen a solicitar aquella información que consideren que no estando publicada podrían tener acceso a ella. Muchas gracias, Guillermo.

Las finanzas sostenibles

Andrea CASTILLO OLANO

Profesora Doctora de Derecho Mercantil

Departamento de Derecho de la Empresa (Universidad de Zaragoza)

Miembro del Grupo de Investigación LEGMIBIO: Gestión Jurídica de Negocios, Instrumentos y

Organizaciones Innovadoras

Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Empleo, Sociedad Digital y

Sostenibilidad

Buenos días, queridos oyentes, y sed bienvenidos todos y todas a un nuevo episodio del podcast *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho: reflexiones y visiones*. Mi nombre es Guillermo Juan, soy investigador del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza, y hoy está conmigo Andrea Castillo, Profesora Doctora de Derecho Mercantil de nuestra Universidad, que además es miembro del Grupo de Investigación Gestión Jurídica de Negocios, Instrumentos y Organizaciones Innovadoras, que responde al acrónimo LEGMIBIO en inglés. También es miembro del Instituto Universitario de Investigación en Empleo, Sociedad Digital y Sostenibilidad (IEDIS). Bienvenida, Andrea.

Hola, buenos días, muchas gracias, Guillermo.

El tema sobre el que vamos a hablar hoy impregna al conjunto de los ODS y abarca cuestiones que nos afectan directamente en nuestro día a día y sobre el que yo creo que todos deberíamos aprender aunque fuera una cierta base. Las finanzas sostenibles. Estas finanzas sostenibles constituyen una herramienta jurídica y también económica, esencial para

avanzar en la consecución de estos objetivos de desarrollo sostenible. Y aprovechando que hoy tenemos con nosotros a alguien que, gracias a su visión autorizada de la materia, nos va a ilustrar acerca de este fenómeno, vamos a dar comienzo a la exposición.

Bueno, pues muchas gracias, sobre todo por invitarme. Yo quería hablar de finanzas sostenibles exactamente por lo que has dicho, porque es una cuestión muy transversal y además porque es una cuestión también muy compleja. Entonces hoy sólo voy a dar una visión así más genérica. Y lo primero sería decir que no hay una definición única y oficial de finanzas sostenibles. Lo que podemos decir es que son aquellas que van más allá de la rentabilidad financiera tradicional y que buscan invertir en empresas o proyectos que tengan un impacto positivo en el planeta y en la sociedad.

Realmente son como un enfoque de visión que busca generar este impacto positivo en el planeta y en la sociedad, que contribuye al logro de los objetivos de desarrollo sostenible y como elemento definitorio que tienen en cuenta los criterios ambientales, sociales y de gobernanza, que se conocen mucho con el acrónimo ASG, o también a veces y quizás los habéis visto como criterios ESG o desempeño ESG, que son las siglas en inglés de *Environmental, Social and Governance*. Entonces, por ejemplo, se tienen en cuenta factores ambientales como la emisión de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, la gestión de residuos, criterios sociales como los derechos laborales, las condiciones de trabajo o la diversidad e inclusión, y criterios de gobernanza como las estructuras de gobierno corporativo, la transparencia, la ética empresarial, etc. Entonces, claro, la primera pregunta que se puede plantear es ¿cómo se puede invertir en finanzas sostenibles? Pues hay diferentes maneras.

Puedes invertir en fondos de inversión sostenibles, es decir, que invierten en empresas que cumplen con estos criterios ASG. También puedes invertir en activos individuales, es decir, tú puedes directamente comprar acciones de empresas que tengan un buen desempeño en ASG. O puedes invertir en bonos verdes, que son instrumentos de deuda emitidos para financiar proyectos específicos que tienen beneficios medioambientales claros.

Estos bonos han ganado popularidad en los últimos años, ya que ofrecen a los inversores la oportunidad de contribuir directamente a la financiación de proyectos sostenibles.

Obviamente no vamos a decir ahora que las finanzas sostenibles son maravillosas y que todo está conseguido ya. No, sigue habiendo retos que hay que ir superando.

Uno de los principales retos de las finanzas sostenibles es la falta de estandarización en la medición de este desempeño ambiental, social y de gobernanza. ¿Qué problema tiene esto? Pues que dificulta o puede dificultar la comparación de diferentes empresas e inversiones. Y aquí es donde la Unión Europea está haciendo un esfuerzo político legislativo muy importante. En cualquier mercado financiero y especialmente en los mercados de valores, la comparabilidad entre productos y servicios es esencial y para eso un requisito previo imprescindible es la estandarización.

Otro reto, y además de rabiosa actualidad, es el riesgo de lavado verde o de *greenwashing*, como todos lo llamamos, que se produce cuando las empresas exageran o falsifican su desempeño ambiental, social o de gobernanza, para atraer inversores sostenibles. Aquí un ejemplo reciente es Primark, que, no sé si lo habéis oído, ha sido acusada por la Autoridad de Mercados Financieros de los Países Bajos de hacer declaraciones engañosas sobre la sostenibilidad de sus productos. Y aquí la Unión Europea también está actualizando ahora mismo las normas en esta materia, sobre todo en materia de prácticas comerciales y de protección al consumidor. Por ejemplo, pretende prohibir declaraciones ambientales genéricas sobre productos sin pruebas. Prohíbe también o pretende prohibir afirmar que un producto tiene un impacto neutro, reducido o positivo en el medioambiente, porque el productor está compensando las emisiones, o las etiquetas de sostenibilidad que no se basan en esquemas de certificación aprobados o establecidos por autoridades públicas.

En definitiva, que son temas en los que la Unión Europea está trabajando y va a haber mucha evolución legislativa a corto plazo y además

desde diferentes perspectivas. Aquí estamos ya hablando tanto a nivel de Derecho de consumo como de Derecho de los mercados financieros, que es lo que voy a hablar un poquito más hoy. Y entonces esta idea me permite ya conectar con cómo están reguladas en España y en la Unión Europea las finanzas sostenibles.

Tampoco voy a entrar en mucho detalle porque es quizás muy técnico y algo espeso, pero sí que quiero al menos dar una idea general. A nivel nacional, la primera ley en la que se habla de finanzas sostenibles, aunque es una ley muy amplia que trata muchos temas, es la Ley de Economía Sostenible de 2011. Pero sobre todo lo que tenemos son normas europeas y algunas han sido transpuestas al ordenamiento español, si son directivas, porque la legislación sobre los mercados financieros está armonizada a nivel de la Unión Europea.

Todo parte del Plan de Acción de Finanzas Sostenibles de la Unión Europea de 2018, que establece una serie de medidas para desarrollar un marco regulatorio para las finanzas sostenibles. Es una estrategia integral que busca reorientar el capital hacia inversiones sostenibles, gestionar los riesgos financieros derivados del cambio climático y fomentar la transparencia en las actividades económicas. Este plan tiene como objetivo principal respaldar la Agenda 2030 de la Unión Europea y los objetivos del Acuerdo de París. A través de diversas iniciativas y regulaciones, el plan busca garantizar que el sistema financiero europeo contribuye activamente a la transición hacia una economía baja en carbono y resiliente al clima.

Luego tenemos el Reglamento de Divulgación de Finanzas Sostenibles, que se conoce con el acrónimo SFDR. Es el Reglamento 2019/2088, por si alguien quiere tomar nota. Este reglamento establece las bases para una divulgación uniforme de información relacionada con la sostenibilidad por parte de las entidades del sector financiero. Su objetivo es proporcionar claridad a los inversores sobre los impactos de sus inversiones en el medioambiente y en la sociedad. Entonces, al garantizar una divulgación transparente y coherente, lo que se busca es evitar el *greenwashing* y asegurar que los inversores tengan la información necesaria para tomar decisiones informadas.

Después tenemos la Directiva de Información No Financiera. Esta busca mejorar la transparencia y la comparabilidad de la información no financiera proporcionada por las grandes empresas de la Unión Europea. Esta Directiva establece un marco para la divulgación de información sobre el impacto de las actividades empresariales en el medioambiente, en la sociedad y en los empleados. Y entonces, al hacerlo, busca proporcionar a los inversores, consumidores y otras partes interesadas una visión más clara de la posición y desempeño de las empresas en todas estas cuestiones de sostenibilidad.

La tercera norma al respecto es la Directiva de Información sobre Sostenibilidad Corporativa, que se utiliza el acrónimo CSRD. Esta Directiva amplía y refuerza las obligaciones de divulgación establecidas en la anterior, en la Directiva de Información No Financiera. La de Información sobre Sostenibilidad va más allá, exigiendo a las empresas que divulguen información detallada sobre su alineación con los objetivos de sostenibilidad de la Unión Europea. Esta directiva reconoce que la sostenibilidad es esencial para el éxito empresarial a largo plazo y busca garantizar que las empresas informen de manera transparente sobre sus esfuerzos y logros en este ámbito.

En cuarto lugar, tenemos el Reglamento 2020/852, que establece lo que se conoce como la taxonomía verde de la Unión Europea, que es un sistema de clasificación que define qué actividades económicas pueden considerarse sostenibles y, por descarte, cuáles no. Esta herramienta es esencial para guiar las inversiones hacia actividades que son coherentes con los objetivos de sostenibilidad de la Unión Europea. Al proporcionar una definición clara y uniforme de lo que constituye una actividad sostenible, la taxonomía también busca evitar el *greenwashing* y garantizar que las inversiones realmente contribuyan a la transición ecológica. Para que las empresas puedan clasificarse como sostenibles, tienen que comprobar que su actividad contribuye significativamente a la consecución de uno o más de los seis objetivos medioambientales que establece el Reglamento, y además que la actividad económica no causa un perjuicio significativo al resto de objetivos. Estos objetivos son mitigación del cambio climático, adaptación al cambio climático, sostenibilidad y protección de agua y recursos marinos, transición a

una economía circular, prevención y control de la contaminación y, por último, protección y restauración de la biodiversidad y ecosistemas.

Y, por último, la norma más reciente que se aprobó en noviembre de 2023 es el Reglamento 2023/2631 de Bonos Verdes. Lo que hace la Unión Europea con esta norma es establecer un marco jurídico para lo que se conoce como los Bonos Verdes, definiendo criterios claros que deben cumplir los proyectos financiados para garantizar su impacto positivo en el medioambiente. Es decir, que básicamente este reglamento establece unos requisitos uniformes para los emisores de bonos que deseen utilizar la designación Bono Verde Europeo.

Pero es importante tener en cuenta que toda esta normativa sobre finanzas sostenibles de la Unión Europea que hemos repasado está en constante evolución. Por ejemplo, ahora mismo está en tramitación la propuesta de reglamento sobre la transparencia e integridad de las actividades de calificación ambiental, social y de gobernanza, ASG. En este momento, estas calificaciones se conceden por parte de organismos privados y entonces lo que se plantea en el reglamento es que estos organismos de calificación sean autorizados por la Autoridad Europea de Valores, que se encargará de su supervisión. Y entonces también tendrán que cumplir una serie de requisitos en materia de transparencia y sobre todo en lo que se refiere a los métodos y las fuentes de información que emplean. ¿Y con esto qué se conseguirá? Pues reforzar la fiabilidad y la comparabilidad de las calificaciones ASG, potenciando la transparencia y la integridad de las actividades de los proveedores de calificaciones, previniendo posibles conflictos de interés. Esto es algo necesario porque estas calificaciones ASG tienen una incidencia cada vez mayor en el funcionamiento de los mercados de capitales, atraen más inversión y también en la confianza de los inversores en los productos sostenibles.

En definitiva, con este repaso por la normativa europea en materia de finanzas sostenibles, lo que pretendo también es llamar un poco la atención sobre lo importante que es esta materia para el futuro de la Unión Europea y el gran esfuerzo político-legislativo que se está invirtiendo aquí. Antes veíamos que los dos retos fundamentales que plantean a día de hoy las finanzas

sostenibles son, por un lado, la estandarización de los criterios ambientales, sociales y de gobernanza y, por otro lado, el *greenwashing*. Y ahora, después de repasar cada norma, es fácil que nos demos cuenta que todas van encaminadas precisamente a afrontar estos retos, a paliar estos riesgos. Todo ello porque lo que se pretende es que las finanzas sostenibles acaben siendo la norma, es decir, que en unos años ya no haya finanzas no sostenibles.

Este es un poco el marco general que tenemos actualmente y casi podríamos decir que es solo el principio. La Unión Europea tiene un plan muy ambicioso para avanzar en las finanzas sostenibles con el objetivo de lograr una economía neutral en carbono para el año 2050 y también tiene varios pasos que están previstos ya. Los próximos pasos más importantes son, por ejemplo, completar la taxonomía verde de la Unión Europea, también reforzar el marco de divulgación de información con nuevas iniciativas como la que acabamos de comentar sobre el reglamento de calificaciones. También desarrollar estándares sostenibles para las empresas.

En este sentido, por ejemplo, la Comisión Europea está trabajando para desarrollar estándares de sostenibilidad específicos para las empresas que les ayuden a medir y mejorar su rendimiento en esta materia. Estos estándares se van a basar en los principios de la taxonomía de la Unión Europea, en los marcos de sostenibilidad existentes ya, como por ejemplo los principios de inversión responsable de la ONU. Otro paso importante, pues obviamente, busca el promover las inversiones sostenibles, por ejemplo con la creación de un nuevo fondo de inversión sostenible y la eliminación de las barreras a la inversión en proyectos sostenibles.

La Comisión Europea está también trabajando con el sector financiero, ahí en una colaboración público-privada, para desarrollar nuevos productos y servicios de inversión sostenible. Y un quinto paso, un quinto pilar, sería abordar los riesgos climáticos, con medidas para fortalecer la evaluación del riesgo climático por parte de las instituciones financieras y para aumentar la transparencia de la exposición al riesgo climático. Así que bueno, esto es un poco el mapa general que quería hacer sobre cómo están reguladas las finanzas sostenibles.

Muchas gracias, Andrea. Sí, realmente es muy interesante porque has hecho un barrido general, un poco sobre toda la normativa europea y yo creo que es muy interesante conocer sobre estos temas. Se me viene a la cabeza una pregunta un poco genérica, sobre algo que has mencionado.

¿Qué beneficios aportan las finanzas sostenibles frente a las finanzas tradicionales que no tienen en cuenta estos criterios?

Bueno, pues a ver, las finanzas sostenibles podemos decir que ofrecen una serie de beneficios como los retornos financieros, en primer lugar. Por un lado por la reducción del riesgo. Lo que se ve hasta ahora es que las empresas con buen desempeño en criterios ambientales, sociales y de gobernanza tienden a tener un menor riesgo financiero a largo plazo, ya que son menos propensas a verse afectadas por factores como el cambio climático, los escándalos corporativos o la mala gestión. También la mayor rentabilidad. Algunos estudios han demostrado que las inversiones sostenibles pueden generar mejores rendimientos que las inversiones tradicionales a largo plazo. Esto se debe a que las empresas con un buen desempeño en ASG pues tienden a ser más innovadoras, más eficientes, más competitivas.

En segundo lugar, pues bueno, también hay un impacto obvio, positivo en el planeta y en la sociedad, garantizado si estás invirtiendo en finanzas sostenibles. Por un lado, la lucha contra el cambio climático. Las finanzas sostenibles pueden contribuir a esta lucha invirtiendo en empresas que desarrollan soluciones de energía renovable, de eficiencia energética, de transporte sostenible. Por otro lado, promoción de la igualdad social. Las finanzas sostenibles promueven la igualdad social al invertir en empresas que respetan los derechos humanos, las normas laborales, la diversidad, la inclusión. Y por último, las finanzas sostenibles también pueden fomentar el desarrollo sostenible al invertir en empresas que gestionan sus recursos de manera responsable y que contribuyen al desarrollo también de comunidades locales.

Y luego hay un tercer ámbito. Por un lado, los retornos financieros. Por otro, el impacto positivo en el planeta y la sociedad. Pero también, en tercer lugar, algo que destaca mucho es la mayor transparencia y el buen gobierno corporativo.

Las empresas que participan en las finanzas sostenibles al final se ven obligadas a ser más transparentes y a divulgar información sobre su desempeño en esta materia porque les obliga la ley. Esto permite a los inversores tomar decisiones más informadas. Cuanta más información dispone el inversor, obviamente mejores decisiones puede tomar. Y también exigirá a las empresas que rindan cuentas de su impacto en el planeta y en la sociedad. Y por último, las finanzas sostenibles promueven el buen gobierno corporativo porque exigen que las empresas implementen prácticas de gobierno sólidas como la independencia del Consejo de Administración, la transparencia en la toma de decisiones, la rendición de cuentas a los accionistas, etc.

Vale. Y bueno, también en relación con esto y sobre lo que tratamos aquí en el podcast, en esta interrelación entre el derecho y los ODS, ¿de qué manera contribuyen estas finanzas sostenibles concretamente para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Bueno, pues las finanzas sostenibles y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en realidad están estrechamente relacionados. De hecho, las finanzas sostenibles son una herramienta fundamental para alcanzar los ODS. Pueden contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de varias maneras. Por ejemplo, financiando proyectos sostenibles. La inversión en energías renovables, de eficiencia energética, de transporte sostenible, de agricultura sostenible y otras áreas clave pueden ayudar a abordar el cambio climático, proteger el medio ambiente y también crear empleos verdes.

También promoviendo prácticas empresariales sostenibles. Las empresas que integran los criterios ASG en sus operaciones son más propensas a contribuir al desarrollo sostenible y también a crear valor a largo plazo para sus accionistas, para sus empleados, pero también para sus

clientes, para las comunidades en las que se integran, etc. Y también apoyando a las poblaciones vulnerables.

Las finanzas sostenibles pueden ayudar a proporcionar acceso a servicios financieros esenciales como microcréditos, seguros a poblaciones vulnerables, lo que les permite mejorar sus condiciones de vida y participar plenamente en la sociedad o en el avance. Algunos ejemplos de cómo las finanzas sostenibles están contribuyendo al ODS. El Banco Mundial está invirtiendo en proyectos de energía renovable en países en desarrollo para ayudar a combatir el cambio climático y también para ampliar el acceso a la electricidad. Por ejemplo, hay fondos de inversión sostenible que invierten en empresas que desarrollan tecnologías agrícolas sostenibles para ayudar a aumentar la productividad agrícola, pero a la vez reducir el costo de la producción y el impacto ambiental de la agricultura. O bancos que ofrecen microcréditos a mujeres emprendedoras en países en desarrollo para que puedan iniciar negocios y hacer crecer esos negocios.

También comentábamos en relación a la taxonomía verde que relaciona sus propios objetivos, los objetivos de la taxonomía, con diversos ODS. Por ejemplo, la mitigación del cambio climático, que era uno de los objetivos de la taxonomía, se relaciona con el ODS 7, garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna, y con el 13, adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. O segundo objetivo de la taxonomía, adaptación al cambio climático, se relaciona con los mismos ODS. Tercer objetivo de la taxonomía era la protección y uso sostenible del agua y de los recursos marinos. Este está relacionado con el ODS 6, garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, y con el 14, conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos. Último ejemplo, hay un objetivo de la taxonomía, prevención y control de la contaminación. Este se relaciona con el ODS 3, de garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos, con el 11, lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, y con el 12, garantizar modalidades de consumo y producción sostenible. Al final, la taxonomía está totalmente conectada con los ODS. De hecho, si queréis buscar en internet, hay unas infografías maravillosas que te lo explican, ¿no?

Bueno, pues definitivamente vemos que las finanzas sostenibles son una herramienta que afecta transversalmente a estos ODS y que puede ayudar en su consecución a nivel global. Bien, como última pregunta, quería plantearte que me ha llamado la atención la herramienta de los bonos verdes como instrumento de las finanzas sostenibles.

Recientemente se aprobó en el ámbito de la Unión Europea, como has dicho, un Reglamento en el que, según has comentado, se establecen los criterios unificados que permiten a los emisores de bonos clasificarlos como verdes. ¿Podrías contarnos sintéticamente un poco cuáles son?

Claro. Bueno, si intentáis leerlos el Reglamento saldréis horrorizados porque es muy técnico, pero yo hago un resumen. Hay, por un lado, determinados criterios de admisibilidad que deben cumplirse y, por otro, criterios de transparencia.

¿Los criterios de admisibilidad cuáles son? Para poder utilizar la designación de bono verde europeo, básicamente los emisores deben invertir íntegramente los ingresos procedentes de esos bonos en actividades económicas sostenibles de acuerdo con la taxonomía. De acuerdo con la taxonomía será medioambientalmente sostenible una actividad, ya lo hemos dicho, pero lo repasamos, que contribuya sustancialmente a uno o varios de los objetivos medioambientales del reglamento. Primero, que contribuya sustancialmente, pero también que no cause ningún perjuicio significativo a otro de los objetivos planteados, que son estos objetivos de la taxonomía que hablábamos ahora. También que se lleve a cabo de conformidad con las garantías mínimas que se establecen en el reglamento de taxonomía y luego que se ajuste a unos criterios técnicos que han sido elaborados por la Comisión Europea. Entonces, dentro de los bonos verdes, primer requisito, requisito de admisibilidad, invertir íntegramente los ingresos de los bonos verdes en actividades económicas sostenibles.

Y luego, que esto es un clásico, es una herramienta fundamental en los mercados financieros, que es la transparencia. En segundo lugar, para que un

bono se pueda denominar bono verde se tienen que cumplir requisitos de transparencia.

Entonces, los emisores tienen primero que completar la ficha informativa sobre los bonos verdes europeos y garantizar que un verificador externo la haya aprobado antes de emitir el bono. Segundo, pues tienen que facilitar un informe de asignación cada 12 meses sobre las actividades a las que se destinan esos fondos. También, obtener verificaciones posteriores a la emisión de un verificador externo. Luego, tienen que elaborar y publicar un informe de impacto medioambiental sobre el uso de los fondos, al menos una vez durante el periodo de vigencia del bono. Sabéis que el bono puede tener diferentes plazos. Pues al menos una vez. Tienen también que publicar un folleto de conformidad con el Reglamento de Folletos, que se conoce así, es el 2017/1129. Y en este folleto se tiene que emplear el término bono verde en todos, para que quede claro que tiene que cumplir los requisitos de los bonos verdes. Y luego, tienen que facilitar también de forma gratuita la ficha informativa, el folleto, todas las verificaciones y toda la información, que aún hay más, en su sitio web durante al menos un año tras el vencimiento del bono. Yo os pondría algún ejemplo, pero es que este reglamento ha entrado en vigor, pero no en aplicación. Entonces, hasta el 21 de diciembre de 2024 no se va a comenzar a aplicar.

Creo que después de este análisis y con esta explicación tan detallada y en la que hemos tenido la oportunidad de profundizar un poco con estas preguntas, yo creo que todos tenemos un poco más claro el concepto de las finanzas sostenibles, las implicaciones que tienen y cómo pueden contribuir al desarrollo sostenible de nuestra sociedad y de nuestra economía.

Sin duda es una cuestión que tenemos que interiorizar porque es una herramienta esencial, como hemos visto, para la consecución de diversos ODS. Muchas gracias, Andrea, por venir al podcast a compartir con nosotros tus reflexiones y tus visiones sobre los ODS y el derecho en relación con un tema tan importante como las finanzas y su adaptabilidad

a la Agenda 2030 y los ODS, como hemos visto con este concepto de finanzas sostenibles.

Muchas gracias a ti. Me alegro de que haya sido interesante.

El fenómeno de la litigación climática llega a los tribunales españoles

Beatriz SETUÁIN MENDÍA

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Departamento de Derecho Público (Universidad de Zaragoza)

Investigadora Principal del Grupo de Investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente)

Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales de Aragón

Buenos días, queridos oyentes, y sed bienvenidos todos y todas a un nuevo episodio del podcast *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho. Reflexiones y Visiones*. Mi nombre es Guillermo Juan. Soy investigador del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza. Hoy vamos a tratar un tema de gran relevancia y sobre todo de rabiosa actualidad, el fenómeno de la litigación climática, del que todos hemos oído hablar alguna vez. Y bueno, si no es así, vamos a empezar a hacerlo de forma muy frecuente a partir de ahora. Para arrojar un poco de luz sobre esto, está conmigo Beatriz Setuáin, Profesora Titular del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, con numerosas publicaciones en revistas académicas, obras colectivas y monografías que cubren temas mayoritariamente relacionados con el derecho de aguas, el medio ambiente o la igualdad entre hombres y mujeres desde una perspectiva jurídica. Asimismo, también es la Investigadora Principal del Grupo de investigación Agudema: Agua, Derecho y Medio Ambiente, y ha participado, bien como miembro del equipo de investigación o bien como investigadora principal, en

numerosos proyectos de investigación. Bienvenida Beatriz, es un placer tenerte aquí.

Muchas gracias, Guillermo. Encantada.

El tema que vamos a analizar guarda relación con el ODS 13, relativo a la acción por el clima, y nos va a enseñar una herramienta de la sociedad civil para luchar contra el cambio climático. Bien, ¿en qué consiste la litigación climática y qué efectos ha tenido en nuestro país? Cuéntanos, Beatriz.

La que me haces es una pregunta realmente amplia que voy a intentar sintetizar de la forma más clara posible. Como advierte Naciones Unidas en su descripción del ODS 13: Acción por el Clima, el cambio climático es un fenómeno imparable que va a afectar a todos los habitantes del planeta con independencia del lugar en que residan. Las formas en que se materializa dicho fenómeno son muchas y resultan evidentes a ojos de cualquiera: aumento de la temperatura media de la tierra, sequías intensas, inundaciones, deshielo, graves incendios, elevación del nivel del mar y acidificación de los océanos, tormentas catastróficas o disminución de la biodiversidad. Las consecuencias de todos estos eventos también son fácilmente perceptibles. Desaparecerán zonas costeras, se perderán especies animales y vegetales y con ellas medios de subsistencia y vidas humanas, lo que alterará a su vez las economías nacionales. Surgirán enfermedades y millones de personas se verán obligadas a desplazarse para sobrevivir, pudiendo dar lugar a migraciones masivas que generen inestabilidad y conflictos.

Al tratarse de un problema global, la búsqueda de soluciones pasa necesariamente por un compromiso firme de la comunidad internacional. De nuevo, Naciones Unidas lleva décadas advirtiendo sobre ello y de hecho, como derivación de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, esta organización internacional propició la aprobación de la Convención Marco sobre Cambio Climático, cuyo objetivo era conseguir la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Esta

convención fue ratificada por 198 partes, 197 Estados y una organización regional, precisamente la Unión Europea y entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

El ambicioso objetivo de la Convención Marco, sin embargo, no se vio acompañado por actuaciones y herramientas que apoyasen su consecución, lo que dio como resultado un instrumento genérico y ambiguo, de escasa intensidad normativa, con obligaciones mínimas para las partes signatarias y ceñido, en definitiva, a desempeñar un mero papel de marco de referencia para que los gobiernos colaboren en la aplicación de nuevas políticas y programas. La consecuencia de todo ello resulta de nuevo patente: así, de esta manera, no constituye un instrumento para luchar de forma efectiva contra el cambio climático.

La búsqueda de esa efectividad requiere adoptar decisiones consensuadas por todas las partes y la propia Convención Marco tiene establecida una herramienta al efecto que no es otra que las conferencias de las partes (COP por sus siglas en inglés) que se celebran anualmente. Es allí, en estas COP, donde los Estados y organizaciones signatarias debaten y deciden sobre dichas decisiones y donde se han ido abordando diversos pasos destinados a suplir las insuficiencias de la Convención. Por ceñirnos a los más significativos: en la COP3, celebrada en 1997, se aprobó el Protocolo de Kioto, en el que se estableció un sistema de reducción de emisiones vinculante para los Estados con obligaciones que imponía la propia COP (lo que se conoce como el esquema *top-down*). Por su parte, en la COP21, celebrada en 2015, se aprobó el Acuerdo de París, instrumento que hasta la fecha se conforma como el más avanzado para luchar contra el cambio climático.

Este acuerdo modifica la fórmula establecida en Kioto, optando por un mecanismo inverso mucho más flexible (el conocido como esquema *bottom-up*), que se basa en la libertad de las partes para fijar su propio nivel de compromiso, de reducción de emisiones en función de sus capacidades singulares. De acuerdo con este mecanismo, cada una de estas partes se autoimpondrá sus responsabilidades concretas, siempre dentro del objetivo común que establece el Acuerdo: evitar que el incremento de la temperatura

media global del planeta supere los 2°C respecto a niveles preindustriales, promoviendo a la vez esfuerzos adicionales que hagan posible que el calentamiento global no supere los 1,5°C y respetando asimismo una regla insoslayable: el principio de progresividad, de tal modo que los compromisos adquiridos por cada sujeto sean sucesivamente más exigentes, algo que deberá constatarse al menos cada cinco años.

La autoimposición de dichos compromisos se materializará a través de las llamadas “contribuciones determinadas a nivel nacional”, en la que las partes especificarán cuáles asumen y qué acciones climáticas van a desarrollar para alcanzar aquel objetivo, sin que el Acuerdo de París disponga ninguna regulación cuantitativa o cualitativa.

En este punto, España, nuestro país, es signataria del Acuerdo de París, y lo es también la Unión Europea como organización internacional. Esto último determina una singularidad, y es que los compromisos de los Estados miembros que forman parte de la misma se van a asumir de manera conjunta a nivel comunitario, siendo la propia Unión en su normativa de clima y energía la que determine los porcentajes estatales concretos de acuerdo con las características propias de cada país. Es lo que se conoce como el mecanismo de “burbuja comunitaria”. Es importante señalar en relación con este mecanismo que a día de hoy integra los compromisos más ambiciosos a nivel mundial en materia de reducción de emisiones situados en al menos el 55% con respecto a los valores de 1990 de aquí al año 2030.

Pese a esta posición de vanguardia, los Estados de la Unión Europea, y España en particular, no han podido sustraerse a la influencia de un fenómeno jurídico que ha alcanzado gran repercusión pública. Se trata de la conocida como litigación climática, a través de la cual distintos actores, tanto personas físicas como jurídicas, han demandado a los Estados ante Tribunales de justicia de distintos ámbitos por considerar que incumplen sus obligaciones de lucha contra el cambio climático.

Son muy conocidos supuestos como el “caso Urgenda”, en el que la fundación del mismo nombre demandó con éxito al gobierno holandés, que se

vio obligado por diversas instancias judiciales internas a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 25%. Este tipo de demandas también se han planteado ante las Cortes de Derechos Humanos, singularmente ante el Tribunal Europeo de Estrasburgo, con el fundamento de que la insuficiente acción climática de los Estados supone una vulneración de los derechos a la vida y al respeto a la vida privada y familiar que reconoce el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Hace escasas fechas, el 10 de abril de 2024, este Tribunal se ha pronunciado precisamente sobre tres demandas climáticas sometidas a su consideración, desestimando dos de ellas por cuestiones formales, pero afirmando en la tercera que el Estado demandado, que en este caso era un Estado extracomunitario, se trataba de Suiza, no ha actuado de manera oportuna y adecuada para concebir, redactar y aplicar la legislación y las medidas pertinentes para cumplir sus compromisos de lucha contra el cambio climático, violando por tanto los derechos del Convenio Europeo.

La Justicia española también resolvió en 2023 sus primeros litigios climáticos a través de dos sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo los días 18 y 24 de julio. En estos casos, las demandas fueron presentadas por distintas ONG ambientales y algunos particulares que acusaban al Gobierno de la Nación de inacción climática en dos aspectos concretos. El primero de ellos, por no haber aprobado, antes de la fecha máxima legalmente establecida, dos instrumentos esenciales de lucha contra el cambio climático: el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y una Estrategia a largo plazo de la que se deduzcan objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos comunitarios derivados del Acuerdo de París. La normativa aprobada por la Unión Europea para regular estos compromisos climáticos imponía el deber de aprobar ambos instrumentos a todos los Estados miembros puesto que se trata de las principales herramientas de gobernanza para alcanzar los objetivos comunitarios en materia de energía y clima. Por tanto, es cierto que para España y para el resto de Estados miembros de la Unión Europea existía un mandato al efecto, y que el Plan y la Estrategia se aprobaron pero con retraso, ya en situación de litispendencia procesal.

Sin embargo, esta aprobación no supuso la pérdida del objeto del litigio y el archivo de las actuaciones, dado que el segundo reproche que habían formulado los recurrentes se refería al contenido concreto del Plan de Energía y Clima, al que consideraban insuficiente para cumplir con los compromisos climáticos que imponía el Acuerdo de París. El Tribunal Supremo no lo ha considerado así y ha argumentado para desestimar este cuestionamiento desde una comprensión precisa del alcance de dicho acuerdo en términos de vinculación u obligación jurídica de sus contenidos.

Conforme ya he explicado, el mecanismo para asumir los compromisos de reducción de emisión de gases de efecto invernadero que establece el Acuerdo de París confiere a las Partes total libertad para determinar cuál es su nivel concreto a través de las “contribuciones determinadas a nivel nacional”, con los únicos límites inquebrantables de ajustarse al objetivo común del acuerdo y al principio de progresividad. El Acuerdo de París no establece, por tanto, ningún tipo de obligación al respecto, más allá de estas que acabo de mencionar. Y más aún, no refiere ninguna regulación cuantitativa o cualitativa acerca de porcentajes o medidas concretas que deban recogerse en los instrumentos que aprueben las partes para ejecutar los compromisos que asuman en sus contribuciones determinadas. Dentro de estos instrumentos se encuentran los Planes de energía y clima y las Estrategias a largo plazo que, en el caso de España, han sido cuestionados ante el Tribunal Supremo.

En este contexto, resulta evidente que el Estado español, como el resto de países comunitarios, tenía la obligación de aprobar el Plan y la Estrategia, y que en ellos debían reflejarse las medidas y actuaciones necesarias para que nuestro país cumpla los compromisos asumidos dentro de la burbuja comunitaria europea. Pero esta obligación no se extendía, como reclamaban los demandantes, a la inclusión en su contenido de unas medidas de actuaciones determinadas, pues nada de esto impone el Acuerdo de París. Cuando los Estados miembros aprueben estos instrumentos los dotarán del contenido concreto que decida discrecionalmente cada uno de conformidad con el modelo común, sin que tengan que reflejar forzosamente los niveles y disposiciones de reducción de emisiones que defienden los recurrentes. En el caso del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima español, que fue el

principal objeto de reproche procesal, sus contenidos se ajustaban perfectamente a los compromisos climáticos de la Unión Europea, y específicamente al porcentaje de reducción de emisiones que le había sido asignado dentro del conjunto comunitario. Así lo verificó la Comisión Europea que en ejercicio de las competencias evaluadoras que le corresponden en esta materia, consideró que dicho Plan era suficiente en todos los campos. Cabe afirmar, en definitiva, que España ha cumplido hasta la fecha con la cuota que le corresponde dentro de los compromisos comunitarios de reducción de emisiones vinculados al Acuerdo de París, sin desatender ninguna obligación que venga impuesta por una norma de superior rango, por lo que debe rechazarse cualquier reproche de legalidad en este aspecto.

Así lo ha hecho el Tribunal Supremo en sus primeras sentencias climáticas, en las que afortunadamente no ha incurrido en el exceso de litigación ambiental apreciado en otros ámbitos, como ya advirtió en la doctrina administrativista el profesor Ángel Manuel Moreno Molina. Litigar por el clima se ha puesto de moda, y los actores quieren que los jueces condenen al Estado a hacer lo que ellos dicen en base a argumentos en los que se percibe un frecuente proceso de emulación que no siempre resulta ajustado al contexto normativo y jurisprudencial en presencia. Además, no hay que perder de vista que el patrón litigioso suscita en no pocas ocasiones importantes cuestiones políticas, dando pie a interpretar que los recursos responden más a motivos de oportunidad que estrictamente jurídicos. E incluso cuando en otras jurisdicciones han prosperado las acciones, no siempre ha quedado claro cómo ejecutar el fallo, ni siquiera si esto es posible, convirtiendo estos procesos en “tigres de papel”.

En definitiva, la litigación climática es una cuestión muy dada al activismo y además ha venido para quedarse. Tenemos que ser conscientes de ello, pero no hay que entender esta afirmación como un rechazo absoluto a la figura. Por supuesto que será necesario combatir los incumplimientos de las obligaciones climáticas, además sin paliativos, pero hay que notarlo bien y entenderlo bien. Incumplimientos de las obligaciones los realice quien los realice y provengan de quien provengan, pero no incumplimientos de presuntos

mandatos que no son tales y que responden, en realidad, a otro tipo de consideraciones.

Muchas gracias, Beatriz, por esta explicación sobre el fenómeno de la litigación climática como una forma de lograr estas metas incluidas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 13 y analizar todas las aristas de este fenómeno, así como su reciente aparición en los tribunales españoles. Yo creo que, gracias a tu exposición, todos tenemos una idea general mucho más clara de en qué consiste la litigación climática, cuál es su potencial recorrido y también cuáles son sus limitaciones. No obstante, me gustaría profundizar un poco más en alguno de los aspectos que has mencionado, si te parece bien. Has analizado los pronunciamientos existentes del Tribunal Supremo en materia climática. ¿Se puede considerar que la descrita es una jurisprudencia firme que se reiterará en estos términos ante otros litigios climáticos que puedan plantearse en la jurisdicción española en un futuro?

Pues mira, Guillermo, te agradezco mucho que me hagas esta pregunta porque conecta directamente con lo que acabo de decir al final de mi intervención. Hay que tener muy claro que esta jurisprudencia que he referido es la que corresponde y la que se ha dictado en el concreto supuesto enjuiciado, con las circunstancias descritas. Pero esto no significa que vaya a ser la tónica permanente ni que haya que rechazar el planteamiento de nuevos litigios climáticos ante Tribunales nacionales bajo la premisa de que todas las demandas que se presenten serán sistemáticamente rechazadas. Es justamente todo lo contrario. El planteamiento de estos recursos de los que he dado cuenta ha de valorarse muy positivamente porque han servido para obtener en sede judicial española reflexiones sustanciales y necesarias en torno a la litigación climática en nuestro contexto jurídico. Sobre todo necesarias, a la vista de las evidentes exageraciones que hay en torno a la figura, como también he afirmado hace unos minutos. En estos casos el Tribunal Supremo Español ha evitado incurrir en un exceso de litigación ambiental que es muy apreciable en otros ámbitos porque, como también he dicho, esta es una cuestión muy dada al activismo. Eso no significa que con

otros condicionantes no pudiera prosperar una demanda por incumplimiento de obligaciones climáticas por parte del Estado. Siempre, y aquí está la clave, que lo que se incumpla sea una auténtica obligación.

Por ejemplo, creo que con un ejemplo se entenderá mejor y además no alejándome mucho de la temática que acabo de exponer: imaginemos que se va a aprobar (de hecho hay que aprobarlo), un nuevo Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y que ese nuevo Plan no estuviese alineado con los compromisos ambientales asumidos a nivel comunitario o que no se ajustase a la regla de progresividad exigida a estos compromisos.

Este ejemplo no lo pongo sin interés, porque recientemente la Comisión Europea, en una recomendación del mes de diciembre del año 2023, se ha pronunciado sobre el proyecto de nuevo Plan Nacional de Energía y Clima Español y ha formulado diversas recomendaciones, algunas de las cuales tienen que ver con compromisos y objetivos que están fijados en la normativa comunitaria. Por ejemplo, entiende que en este proyecto falta establecer una trayectoria concreta para alcanzar el objetivo nacional del sector una trayectoria concreta para alcanzar el objetivo nacional del sector UTCUTS (uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura), o también estima que es necesario incluir determinadas contribuciones nacionales de eficiencia energética. Bueno, estas recomendaciones que hace la Comisión Europea hay que tenerlas en cuenta en el futuro Plan Nacional de Energía y Clima, que se tendrá que presentar antes del 30 de junio de 2024. Yo estoy segura de que así será, que el Gobierno español atenderá las recomendaciones de la Comisión Europea, pero si así no fuese y el nuevo Plan Nacional desatendiese lo que sí se configura normativamente como una obligación estricta, entonces es evidente que daría pie a explorar de nuevo la vía del recurso contencioso.

Luego, no es una vía cerrada, es una vía que está abierta, pero siempre que lo que se recurra sean incumplimientos de auténticas obligaciones climáticas, no pareceres, opiniones, medidas oportunas que consideren en cada momento los recurrentes.

Claro, veo que no podemos ver el fenómeno de la litigación climática como un fenómeno tan simple, porque puede abarcar supuestos en los que sí estemos ante la vulneración, la verdadera vulneración de obligaciones internacionales por parte de un Estado.

Bien, también se me ocurre otra pregunta ahora mismo: ¿nunca antes de estos casos que has descrito se había planteado ningún litigio climático en nuestro país?

Bueno, pues también es importante que hagas esta pregunta, porque debo aclarar que el concepto de litigio climático que yo he manejado en mi intervención es un concepto estricto. Un concepto restringido, podríamos decir. Cuando he dicho que los que he contado son los primeros juicios climáticos en España no quiere decir ni mucho menos que sea la primera vez que se ha demandado a una Administración pública española por entender que alguna de sus decisiones o inacciones presentan incidencia climática. Todo lo contrario; mucho antes de que se dictaran estas sentencias, ha sido muy frecuente que entidades y particulares recurrieran ante la jurisdicción contenciosa todo tipo de proyectos y resoluciones singulares por considerar que presentaban, entre otras cuestiones, incidencia climática. Recuérdese, sin ir más lejos, el famoso caso de Madrid Central. Pero no es a esta litigación a la que me he referido aquí. Lo que caracteriza a los procesos que he descrito y los diferencia de todos los anteriores es que es la primera vez que, ante la justicia española, el cambio climático constituye el asunto central de la demanda; que la protección ambiental frente al cambio climático se sitúa en el núcleo del proceso judicial frente al resto de procesos anteriores, en los que el fenómeno se planteaba como un argumento más dentro de otro conjunto de cuestionamientos hechos por los recurrentes.

En estos casos en los que he descrito, la actuación pública, la falta de aprobación del Plan de Energía, de la Estrategia a largo plazo o el propio contenido que se le dio al Plan de Energía y Clima, es puesta en entredicho por los recurrentes desde la única perspectiva del fenómeno del cambio climático, dado que estos recurrentes lo consideraban insuficiente para combatirlo y por tanto, lesivo para los intereses colectivos. Y esto sí que es la primera vez que

se plantea ante los tribunales españoles. Además, ante los tribunales, hay que destacarlo, del orden contencioso-administrativo, que es el cauce oportuno para estos juicios, en la medida en que se focalizan en una acción que desarrollan en materia de cambio climático el Gobierno y la Administración y que se materializa en reclamaciones judiciales que se fundamentan en derecho público, en particular en Derecho administrativo. Esto es algo que ya ha destacado en la doctrina la profesora Blanca Lozano y que, como ha dicho esta profesora, es del todo coherente con el papel preponderante que corresponde a la Administración y al Derecho Administrativo en la ordenación y en la protección de los recursos naturales.

Bien, y al hilo de esta última afirmación, ¿en nuestro país cabría articular la litigación climática en sentido estricto frente a la actividad o inactividad de la Administración por otro cauce procesal?

Bueno, resulta difícil pensar en utilizar otro cauce procesal dentro de la justicia ordinaria, dada la estricta separación de órdenes que existe en la jurisdicción española. Ni la jurisdicción civil, ni la penal, ni mucho menos la social, dan inicialmente cabida a procesos de este tipo. Pero supongo que la pregunta me la planteas, sobre todo, pensando en un eventual recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, por vulneración de un derecho fundamental como consecuencia de la inacción climática del Gobierno.

Bueno, en este sentido hay que comenzar recordando que la protección del medio ambiente no es un derecho fundamental, de acuerdo con la Constitución Española de 1978. Por tanto, para pensar en plantear un recurso de amparo por inacción climática habría que buscar una conexión con algún derecho que sí sea derecho fundamental y que pudiera verse lesionado como consecuencia de dicha inacción. Por analogía con los derechos que han servido de fundamento a las demandas climáticas presentadas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cabría pensar en el derecho a la integridad física y moral que reconoce el artículo 15 de la Constitución o en el derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad de domicilio del artículo 18, que son los que más conectan con la cuestión. Sin embargo, ambos derechos

presentan dificultades serias para jugar este papel de derecho fundamental presuntamente violado, vulnerado por la inacción climática.

Para empezar, porque en estos casos ni siquiera podría hablarse de litigación climática en el puro sentido ambiental que se asocia comúnmente a los procesos que la componen, ya que la finalidad directa en este caso no sería la protección del medio ambiente, sino la preservación y el restablecimiento de un derecho fundamental vulnerado por una actividad administrativa ligada a objetivos de reducción y mitigación de emisiones. Por tanto, serían litigios que indirectamente, solo indirectamente, propiciarían la protección ambiental. Por tanto, subyacería esta protección como un objetivo secundario o de fondo en este tipo de recursos.

También existirían serias cortapisas relacionadas con la legitimación necesaria para presentar este recurso. No me voy a detener aquí, me iría de tiempo y me iría de materia. Pero hay cortapisas; también hay cortapisas procesales de legitimación. Y lo que desde luego no resultaría fácil es acreditar la relación de causalidad entre la acción o inacción climática del Gobierno y la lesión de un derecho fundamental. Es importante no olvidar que en el recurso de amparo no se trata de interpretar si la Administración, con su acción o inacción, incumplió las obligaciones climáticas y no contribuyó a avanzar en el objetivo de reducción de gases de efecto invernadero. Lo que importa en el recurso de amparo es si esas actuaciones, por su significación, han dado lugar a lesiones directas y precisas de los derechos fundamentales alegados. Y no vale con apelar a meras lesiones genéricas. Hay que demostrar qué concretos menoscabos, en qué concretas situaciones, como consecuencia de qué concretas acciones y para qué concretos sujetos se derivan esas lesiones de la falta de aprobación de la Estrategia de lucha contra el cambio climático, de la falta de aprobación del Plan de Energía y Clima o de un determinado contenido de dicho plan. El carácter difuso del cambio climático y el margen de discrecionalidad que dispone el poder público para decidir las medidas concretas de lucha contra el mismo dificultan fuertemente demostrar ese nexo causal. Así pues, que en principio creo que se trataría esta de una posibilidad muy remota.

Bueno, pues muchas gracias, Beatriz, por compartir con nosotros este análisis tan completo sobre sobre la litigación climática en nuestro país, que todos debemos conocer porque está abriéndose terreno como un instrumento muy utilizado para luchar contra el cambio climático y exigir a los Estados la protección de la población de sus efectos. Veremos qué viabilidad futura tiene y hasta qué punto nos ayuda a lograr este ODS 13. Muchas gracias por venir al podcast, Beatriz. Ha sido un placer escucharte.

Muchas gracias a ti, Guillermo. Gracias por invitarme.

Los ODS 16 y 17 desde una perspectiva global: un análisis de su contribución al desarrollo sostenible

Sergio SALINAS ALCEGA

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Departamento de Derecho Público (Universidad de Zaragoza)

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

Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales

Buenos días, queridos oyentes, y sed bienvenidos todos y todas a un nuevo episodio del podcast Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho: Reflexiones y visiones. Mi nombre es Guillermo Juan y soy investigador del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza. Como este es el último episodio de esta temporada y queremos cerrar por todo lo alto, vamos a dedicarlo a tratar determinados temas que nos proporcionarán una visión de conjunto acerca de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que nos ayudarán a comprender el contexto en el que han sido configurados y en qué medida pueden realmente contribuir a construir un futuro próspero y sostenible para la humanidad y también para el entorno en el que vivimos.

Para ello, como colofón a esta temporada, vamos a analizar los ODS 16 y 17 desde una perspectiva global, que nos va a permitir recapitular cuestiones que hemos analizado en anteriores episodios y lanzar reflexiones un poco de conjunto. En primer lugar, el ODS 16 pretende promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a

la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Las personas de todo el mundo deben vivir libres del miedo a cualquier forma de violencia y sentirse seguras en su día a día, sea cual sea su origen étnico, religión u orientación sexual.

Por otra parte, el ODS 17 pretende revitalizar esa alianza mundial para el desarrollo sostenible, ya que la Agenda 2030 es universal y exige la implicación de todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, para garantizar que nadie se queda atrás. También requiere asimismo la colaboración entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Bueno, hemos escogido estos objetivos porque son indispensables para lograr el resto, constituyen lo que podríamos denominar la máxima expresión de la interconexión e interdependencia de los objetivos.

Los ODS, como sabemos, están concebidos como una estrategia para enfrentarnos a desafíos globales como la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, la degradación ambiental o la falta de infraestructuras básicas. Pero para lograr todas estas metas es indispensable contar con instituciones sólidas y con un marco de paz y de justicia, así como construir alianzas. Hoy me acompaña Sergio Salinas, Catedrático de Derecho Internacional Público en la Universidad de Zaragoza.

El profesor Salinas es, además, miembro del Grupo de Investigación AGUDEMA: Agua, Derecho y Medio Ambiente y del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales de Aragón, así como director de la Oficina de la Alianza Europea de Universidades UNITA en la Universidad de Zaragoza. Cuenta con una larga trayectoria académica e investigadora y ha realizado numerosas publicaciones en relación con el medio ambiente, los derechos humanos y otras materias relacionadas, en mayor o menor medida, con el Derecho internacional público y de la Unión Europea. Y, en lo personal, tengo el placer de poder contar con él como director de mi tesis. Bienvenido, Sergio.

Hola, Guillermo, buenos días. El placer es recíproco.

Bien, en primer lugar, querría empezar esta intervención planteándote una serie de cuestiones. Entre sus premisas, el ODS 16 aboga por la promoción de sociedades que respeten y defiendan los derechos humanos, que es un requisito indispensable para el fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho. En este sentido, una pregunta que yo me hago, que creo que es interesante plantear, es ¿cuál es la relación de estos Objetivos de Desarrollo Sostenible con los derechos humanos? ¿Las metas que persiguen podrían enmarcarse en la categoría de derechos humanos?

Sí, podrían enmarcarse de manera directa e indirecta. Hay objetivos concretos que están relacionados directamente con derechos humanos. Hemos hablado del acceso a la justicia. Hay un derecho en todos los textos internacionales a ese respecto. El ODS 16, en relación con el agua, el derecho humano al agua y, además, todos ellos, en el fondo, como tú has dicho, buscan un panorama global que intenta garantizarle a la humanidad, entre otras cosas, el respeto de sus derechos fundamentales. O sea, que guardan una relación directísima.

Además, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que establece un plan de acción que enumera y desarrolla cada uno de los ODS, está enmarcada en una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo que le confiere un carácter no vinculante. No obstante, sí que es cierto que su aprobación en 2015 por la Asamblea General demuestra que, al menos, las medidas que impulsa cuentan formalmente, digamos, con el apoyo de la comunidad internacional. Sin embargo, ¿realmente hasta dónde llega el nivel real de compromiso? ¿Se puede garantizar que los Estados cumplirán lo que han firmado y no se convertirá esta resolución en papel mojado, dado que tiene carácter de lo que denominamos *soft law*? ¿O pueden los Estados escudarse en su soberanía nacional para no cumplir este plan de acción?

Es que no han asumido compromisos jurídicamente. Vamos a ver, lo que han asumido es una especie de hoja de ruta hacia la consecución de determinados objetivos. Los Estados no están obligados a cumplir los ODS conforme a la Resolución de la Asamblea General. La cuestión no es sencilla. Los ODS recogidos en la resolución de la Asamblea pueden tener cierta vinculatoriedad jurídica porque están reflejados en otros textos de derecho internacional que sí que son de derecho positivo, incluso en ámbitos puramente nacionales. Estoy pensando, por ejemplo, en el derecho al agua. No tienen que escudarse en la soberanía nacional. La Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas no es directamente vinculante en el sentido de poder llevar a un Estado ante un tribunal internacional por incumplir lo que dice la Resolución de la Asamblea. En este sentido, la declaración de los ODS lo que hace es marcar un camino. Es una hoja de ruta.

Además, en relación con lo que decíamos antes, si los considerásemos derechos humanos, a todos ellos, ¿pueden los estados, en este caso, no cumplirlos en su consideración como derechos humanos o estos derechos humanos tienen una protección más fuerte en el derecho internacional?

Es que los ODS guardan relación con los derechos humanos. Se pueden considerar derechos humanos en el sentido de que hay otros tratados de derecho internacional positivo que sí que consagran esos derechos. Hablábamos del derecho al acceso a la justicia. El artículo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos, este sí es derecho positivo, garantiza el acceso a la justicia.

A través de esa vía, cualquier particular bajo la jurisdicción de un Estado parte de la Convención, de los 46 Estados parte de la misma, podría acudir al Tribunal de Estrasburgo con una demanda, como acaba de ocurrir, por ejemplo, en el caso de la demanda de litigación climática aceptada parcialmente por el tribunal respecto de las comúnmente llamadas abuelas suizas, en realidad la asociación en la que se agrupaban. Entonces, una de las dimensiones de esas sentencias es precisamente el respeto y el acceso a la justicia de estas personas en el plano interno. Entonces, sí que pueden tener

mayor fuerza en cuanto a derechos humanos en el sentido de que guardan una relación directa con tratados que consagran los derechos a los que aluden los ODS y con los que los hemos puesto en relación.

De hecho, al hilo de lo que me acabas de comentar, el ODS 16 plantea, de hecho, como uno de sus objetivos facilitar el acceso a la justicia para toda la población y también que éste sea en condiciones equitativas, como una forma esencial de proteger los derechos de las personas y permitir su reparación cuando estos derechos son vulnerados, son objeto de vulneración. Además, sobre lo que has comentado acerca de la litigación climática, quería hablar sobre esto porque quería preguntarte si constituye una herramienta de la sociedad civil para hacer efectiva la Agenda 2030. ¿Podríamos plantearlo así, que constituye una herramienta para llevar a cabo la Agenda 2030 principalmente a través de su ODS 13, referido a la acción por el clima? Esta era la pregunta que me surgió.

Constituye una herramienta, lo que no constituye es una solución. Hay un cierto mito en torno a la litigación climática porque la litigación climática es útil como mecanismo de incentivo de la acción de los Estados, como demostración de que la sociedad civil ojalá despierte y reclame cierta acción climática más intensa a los Estados, pero no es una solución desde la perspectiva jurídica por multitud de razones.

Por centrarnos solamente en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, porque ahora es noticia reciente, los jueces de Estrasburgo indican que Suiza tiene que reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Lo que no le puede indicar es cómo. No porque no tenga la competencia para indicarle, sino porque no tiene la capacidad técnica, porque la reducción de emisiones no se hace con una sola actividad, sino con una reordenación de toda la política económica de un estado y un tribunal, ni siquiera el Tribunal Europeo, está muy lejos de tener competencia técnica para hacer eso. Aunque fuese así, la ejecución de la sentencia sería compleja porque luego tendría que hacerse a través del Comité de Ministros del Consejo de Europa, es decir, los

Gobiernos de los Estados controlarían que ellos mismos han cumplido la sentencia.

Y aunque fuese así, vamos saltando vallas, la aportación a los impactos negativos del cambio climático sería, vamos a decir, desde una perspectiva optimista, muy reducida. Estamos hablando de Suiza, es decir, menos de un 1% probablemente de contribución al total de emisiones de gases de efecto invernadero, con lo cual la litigación climática como instrumento de incentivar, como demostración de que la sociedad civil despierta y exige a sus gobiernos algo más, de acuerdo, totalmente de acuerdo. Como solución definitiva, como parece que se ha vendido en esta demanda, es engañarse a uno mismo, es hacerse trampas uno mismo y eso no conduce a ningún sitio.

La verdadera solución para eso pasa porque la litigación climática sirva para que se despierte la acción en el plano que tiene que encontrar una solución, que es el político. Cuando votemos opciones políticas que tengamos en cuenta cuál es su agenda y cuál es su política climática para poder hacernos una idea de qué es lo que podemos esperar de ellos.

Además, te quería plantear una cuestión relacionada con esto porque sé que una cuestión que está un poco en boga últimamente, que se ha planteado alguna vez desde la doctrina, es la posibilidad de crear un Tribunal de Justicia Climática Internacional que reconociera esta legitimación individual para la litigación climática. ¿Qué opinas acerca del fundamento y la viabilidad de este posible tribunal?

Pues es absolutamente inviable, pero me explico. Es absolutamente inviable con legitimidad individual. No habría tribunal que pudiese admitir semejante nivel de potenciales demandas. El tribunal de Estrasburgo está limitado a 46 Estados, es decir, aproximadamente un poco menos de 700 millones de personas y está absolutamente hundido en cuanto a la carga de trabajo, con retrasos muy significativos, por lo que podemos imaginar lo que sería un tribunal ambiental mundial con legitimación individual para los 8 mil millones de personas que están en el planeta. Eso es imposible.

Pero esta es una vieja historia en realidad. Vuelve a salir últimamente pero se pone sobre la mesa ya hace mucho. La Corte Internacional de Justicia planteó la creación de una sala ambiental y los Estados no han llevado asuntos a la sala ambiental de la Corte Internacional de Justicia, que se ha quedado sin estrenar. Han llevado asuntos al pleno de la Corte Internacional de Justicia. Es una idea, entre comillas, fácil. Tenemos un problema en un sector determinado, creemos un tribunal para eso, pero es una idea que tampoco aporta mucho y al final lo que haremos será crear un tribunal para cada uno de los sectores y al final tendremos cientos de tribunales que hay que mantener.

Yo considero que es una solución inviable. Desde luego con la legitimación individual olvidémonos porque somos muchos y tenemos la pinta de ser cada vez más, con lo cual habría que nombrar muchos jueces. Cientos de jueces que tuvieran la capacidad para resolver esas demandas individuales.

Sí, es una cuestión muy compleja y desde luego yo creo que no es la solución adecuada para llevarlo a cabo. En otro orden de cosas también te quería plantear: a nivel fáctico, que ya no jurídico, deberíamos plantearnos también cómo van a implantar en general esta Agenda 2030 países que no tienen una democracia consolidada. El Objetivo 16 aboga por la creación de instituciones sólidas en el marco de sociedades justas, pacíficas, inclusivas. No obstante, este es un objetivo un poco idealista e incluso irreal para determinados estados y sociedades que se enfrentan a prioridades más acuciantes como el colapso de su economía o la superación de un conflicto bélico, lo cual puede desincentivar la consecución de los ODS o incluso hacerla imposible por falta de infraestructura y de medios materiales, económicos, humanos. No todos los estados se encuentran en la misma situación ni tienen las mismas herramientas para lograr estos objetivos.

Esto hace tan importante el ODS del que vamos a hablar a continuación, el ODS 17, que implica alianzas para lograr los objetivos y considera esencial lograr esta implicación de todos los países y fomentar así que nadie se quede atrás. ¿En qué medida querríamos plantear pueden ayudar al logro universal de los ODS los países desarrollados a

través de alianzas? ¿Es posible la creación de alianzas supranacionales para la solución de problemas globales? Y en este sentido, a modo de ejemplo, y como sé que has tratado mucho de la materia, ¿qué efectos y qué resultados ha tenido hasta el momento la gobernanza mundial en un caso como la lucha contra el cambio climático?

Bueno, estamos hablando de dos cosas distintas. Los Estados que no pueden y los que no quieren. Los primeros, aquellos que tienen una coyuntura que les lleva a que no alcancen su capacidad técnica, económica, etcétera, que esta no alcance para llevar a cabo las acciones que son necesarias para alcanzar estos objetivos de los ODS, claro, a esos el establecimiento de alianzas supranacionales no es que vaya a ayudar, es esencial y obviamente los países desarrollados tienen un protagonismo absolutamente destacado. En el caso del cambio climático que planteabas, y voy ahora a hablar de ello, es todavía más claro por multitud de razones; pero hago un pequeño paréntesis.

Luego están los que no quieren, los países que no están sometidos y cada vez son más y estamos en una ola involucionista en donde las democracias parece que van cediendo porque la democracia es siempre más compleja que una dictadura y las democracias van cediendo su lugar. Y en esos regímenes dictatoriales, lo de las instituciones justas es subjetivo, supongo que serán justas para quienes están en el poder y por lo tanto no para los que no opinan como él. Con lo cual ahí la situación de la cooperación supranacional tiene poco que decir porque no quieren cooperar, lo que quieren es consolidar su posición de dominio y no quiero nombrar ningún Estado para que luego no se nos achaque favoritismo en un sentido u otro.

Pero vuelvo a los que no pueden, decía alianzas supranacionales que son absolutamente imprescindibles, luego son muy complejas porque aquí sí que se entrecruzan los que no pueden y los que no quieren. Los que no quieren a veces actúan respecto de los que no pueden y la cooperación al desarrollo, por ejemplo, es la que llevan a cabo las democracias. EEUU, y sobre todo la Unión Europea (digo sobre todo porque digamos que es demasiado a veces bien intencionada en la difusión de determinados valores, principios, etc.) se encuentran con que los países perceptores de esa ayuda

prefieren que el desarrollo no venga de la Unión Europea, venga de otros actores, China, Rusia, por ejemplo, porque no les pone ningún tipo de cortapisa, porque lo que les interesa no es el desarrollo de valores, vuelvo a lo que preguntábamos, sino otro tipo de beneficios, el acceso a materias primas, etcétera, etcétera.

El cambio climático es un ejemplo fantástico. ¿Para qué ha servido? De momento para poco. Es inútil, no, es imprescindible, porque es que este es un fenómeno global que sin cooperación internacional, sin ese régimen global que puso en marcha la Convención de Nueva York de 1992 y el famosísimo Acuerdo de París de 2015. Tan famoso como poco leído, porque sólo así se puede explicar ese optimismo tan injustificado respecto de lo que este acuerdo hasta el momento ha aportado, pues ha permitido que haya una cierta cooperación y que haya objetivos determinados y que se plantee, por ejemplo, la posibilidad de la neutralidad climática de la Unión Europea en 2050, la de China en 2060, ya veremos, pero la verdad es que el éxito no ha sido suficiente o, mejor dicho, no hemos conseguido avanzar tanto como para empezar a ver la solución del problema.

El Acuerdo de París fija el límite de incremento de temperaturas en 2°C, a ser posible 1,5°C, pero por lo menos 2°C, y ni siquiera en Europa vamos camino de ello, y Europa es la punta de lanza, nos guste o no, o mejor, guste o no a los que están fuera a este respecto, porque es el entorno regional en donde con una gran diferencia se ha producido una mayor reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que desgraciadamente ha sido compensada ya no por las reducciones menores, sino por los incrementos en otros actores. China, India, Rusia y otros monstruos por el tamaño, que pasan más desapercibidos, Brasil, Indonesia, Sudáfrica, México, países muy densamente poblados que también tienen derecho, lógicamente, a su desarrollo económico, pero que precisamente por el mal funcionamiento de esas estructuras supranacionales, está optando por un desarrollo a través de un modelo que nosotros hemos demostrado, desgraciadamente, para nosotros y para todos, que es erróneo, que es el desarrollo económico basado en el uso de combustibles fósiles, etcétera, etcétera. Es decir, las instituciones supranacionales son imprescindibles para los que no pueden, pero el efecto de

esas instituciones está siendo limitado, entre otras cosas, por una parte, por las reticencias de los países occidentales a hacer frente a costes económicos y sociales, y por otra, porque los que no quieren están interfiriendo en esa cooperación del mundo occidental, podríamos decir.

Pues, bueno, estoy seguro de que este barrido general por los ODS 16 y 17 nos ha permitido a todos contextualizar un poco más el conjunto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y también adquirir una base sólida para analizar la viabilidad y las consecuencias prácticas de su implantación en el plano de las Naciones Unidas, especialmente. Te agradezco mucho, Sergio, que hayas venido al podcast a compartir con todos nosotros esta explicación tan detallada y ofrecernos tus reflexiones y tus visiones sobre los ODS y su relación con el derecho.

Es un placer, Guillermo, gracias a ti.

**“NO SE PUEDE PASAR UN SOLO DÍA SIN TENER
UN IMPACTO EN EL MUNDO QUE NOS RODEA.
LO QUE HACEMOS MARCA LA DIFERENCIA, Y
TENEMOS QUE DECIDIR QUÉ TIPO DE
DIFERENCIA QUEREMOS HACER”**

Jane Goodall

Etóloga y activista ambiental. Mensajera de la Paz de Naciones Unidas.